

Centro Universitário de Brasília – UNICEUB

**SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: UMA ALTERNATIVA  
PARA O ALCANCE DE MAIOR EFICIÊNCIA NA PROTEÇÃO DA  
BIODIVERSIDADE**

Márcia Maria Macêdo Franco

Brasília

2015

Centro Universitário de Brasília – UNICEUB

**SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: UMA ALTERNATIVA  
PARA O ALCANCE DE MAIOR EFICIÊNCIA NA PROTEÇÃO DA  
BIODIVERSIDADE**

Trabalho final da disciplina de Direito, Políticas Públicas e  
Desenvolvimento Sustentável, do Mestrado de Políticas  
Públicas do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Márcia Dieguez Leuzinger

Márcia Maria Macêdo Franco

Brasília

2015

[...] o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los [...]. Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Norberto Bobbio

# Agradecimentos

Agradeço a Deus pelas oportunidades plantadas no meu caminho, pela graça de atuar no que gosto e pelas pessoas que colocou na minha vida como fontes de realização pessoal e profissional.

Obrigada minha filha Isabela, por me dar motivos para querer sempre ser e fazer o melhor.

Obrigada meus pais, por me ensinarem que poderia realizar tudo que me propusesse.

Obrigada aos amigos de mestrado Bruno Costa, Vanessa Trevisan e Fernando Calmon, por tornarem essa etapa ainda mais prazerosa.

Obrigada Edmar, pelo apoio constante.

Obrigada aos mestres Marcia Leuzinger, Jefferson Cárus e Luiz Carlos Martins Alves Júnior, por servirem de inspiração na busca de uma excelência profissional.

# Resumo

O presente trabalho trata da possibilidade e condições de sobreposição de Unidades de Conservação dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), regido pela Lei nacional nº 9.985, de 18 de julho de 2000, principalmente como novo paradigma para o alcance de maior efetividade na conservação da biodiversidade. Neste sentido, abordamos os objetivos da criação de espaços especialmente protegidos, adotados pelo Brasil como melhor política de preservação da biodiversidade *in situ*, como se encontra estruturado o Snuc, e o atual estado de arte da eficiência das Unidades de Conservação já criadas, enfatizando a necessidade de cooperação entre os entes federados para o alcance dos objetivos comuns de proteção ambiental e conservação da biodiversidade. O trabalho sustenta que há necessidade de incorporação de novos paradigmas para criação, implementação e gestão das Unidades de Conservação, dentre os quais a possibilidade de sobreposição de Unidades federais, estaduais e municipais, e gestão compartilhada da área, máxime quando a inércia de implementação e definição dos instrumentos de gestão da mesma coloque em perigo os fins ambientais, sociais e educacionais almejados pelo Sistema. O trabalho conclui que há previsão legislativa e precedente jurisprudencial acerca da possibilidade de sobreposição de Unidades de Conservação que, todavia, deverá observar alguns requisitos para sua implementação/manutenção, dentre os quais a impossibilidade de sobreposição de áreas com fins diversos. Noutro giro, sustenta que a Lei Complementar nº 140 colocou à disposição dos entes federados, detentores de competência material comum de proteger o meio ambiente, um rol de instrumentos de cooperação que poderão ser utilizados para gestão compartilhada de unidades sobrepostas, com vistas a alcançar-se verdadeiramente a tão almejada proteção da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. Por fim, propõe que a questão da sobreposição de unidades de conservação encontra-se também abrigada pelos preceitos de uma hermenêutica jurídica ambiental, que tem como escopo, além da observância dos princípios reitores do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma abordagem consequencialista na aplicação das normas ambientais, estudo que se apresenta como de grande interesse para todos os países signatários da

Convenção de Diversidade Biológica e demais documentos internacionais de proteção ao meio ambiente.

**Palavras-chaves:** Federalismo cooperativo. Unidades de Conservação. Sobreposição. Política pública eficiente.

## Abstract

This paper deals with the possibility and Protected Areas of overlap conditions within the National Protected Areas System (SNUC), governed by National Law No. 9.985, of July 18, 2000, mainly as a new paradigm for achieving greater effectiveness in biodiversity conservation. Therefore, we discuss the goals of the establishment of specially protected areas, adopted by Brazil as best conservation policy of biodiversity in situ, as it is structured Snuc, and the current state of the art efficiency of protected areas already created, emphasizing the need for cooperation among the entities to achieve the common goals of environmental protection and biodiversity conservation. The paper argues that there is need to incorporate new paradigms for creation, implementation and management of protected areas, among which the possibility of overlapping federal, state and local units, and shared management of the area, particularly since the inertia of implementation and definition of management tools in the same endanger environmental purposes, social and educational desired by the System. The paper concludes that there is legislative and precedent prediction about the possibility of protected areas of overlap, however, must comply with certain requirements for its implementation / maintenance, among which areas of overlap is not possible for different purposes. In another turning, maintains that the Supplementary Law No. 140 has made available to federal agencies, competence holders common material to protect the environment, a list of cooperative tools that could be used for shared management of overlapping units, in order to obtain- truly the coveted protection of biodiversity and sustainable development. Finally, it proposes that the issue of overlapping protected areas also lies sheltered by the precepts of an environmental legal hermeneutics, whose scope, in addition to compliance with the guiding principles of the fundamental right to an ecologically balanced environment, consequentialist approach to the application environmental standards, study which is presented as of great interest to all signatory countries of the Convention on Biological Diversity and other international protection documents to the environment.

**Keywords :** Cooperative Federalism . Protected Areas. Overlay . Efficient public policy

## Lista de siglas e abreviaturas

AC	Ação Cautelar
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
Consema	Conselho Estadual do Meio Ambiente
Cnumad	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CF	Constituição Federal
Cnumad	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
DOU	Diário Oficial da União
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
Etep	Espaços Territoriais Especialmente Protegidos
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente ( <i>Global Environmental Facility</i> )
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes
ISA	Instituto Socioambiental
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
PLP	Projeto de Lei Complementar

TCFA	Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental
TCU	Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal
WCMC	Centro de Monitoramento da Conservação Mundial



# Sumário

<b>Lista de siglas e abreviaturas.....</b>	<b>vii</b>
<b>Capítulo 1    Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 2    Competência na Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>4</b>
2.1.            Técnicas de repartição de competências .....	5
2.2.            Repartição de competências entre os entes federados .....	7
2.3             Federalismo cooperativo .....	10
2.4.            Competência para criação de Unidades de Conservação .....	25
2.5.            Dos Instrumentos de cooperação dos entes federativos na competência administrativa comum .....	28
2.5.1           Consórcios públicos .....	32
2.5.2           Convênios .....	33
2.5.3           Das comissões tripartites .....	37
2.5.4           Fundos públicos e privados .....	38
2.5.5           Instrumentos econômicos .....	40
2.5.6           Delegação de atribuições e de execução de ações administrativas .....	41
<b>Capítulo 3    Unidades Sobrepostas .....</b>	<b>44</b>
3.1.            Os objetivos do Snuc .....	44
3.2.            Da efetividade das Unidades de Conservação no Brasil .....	52
3.3.            Dos casos de sobreposição de Unidades de Conservação .....	66
3.3.1           Sobreposição entre o Parque Nacional da Bocaina e o Parque Estadual da Serra do Mar .....	72
3.3.2           Sobreposição entre o Parque Nacional do Juruena e o Parque Estadual Igarapé Juruena .....	76
3.3.3           Sobreposição entre o Parque Nacional do Pico da Neblina e a Reserva Biológica estadual Morro dos 6 Lagos .....	80
<b>Capítulo 4    Proposição do regime jurídico das Unidades de Conservação sobrepostas .....</b>	<b>84</b>
4.1.            Compatibilização dos diferentes regimes legais das Unidades de Conservação sobrepostas .....	85

4.1.1	Dominialidade das terras .....	86
4.1.2	Necessidade de criação de Unidade sobreposta .....	93
4.2.	Ausência de violação ao pacto federativo .....	94
4.3.	Previsão legal e jurisprudência sobre a sobreposição .....	98
4.5	Interpretação e aplicação das normas jurídicas ambientais...	108
<b>Conclusões</b> .....		120
<b>Referências</b> .....		126

# Capítulo 1

## Introdução

O presente trabalho examina a possibilidade e as condições de sobreposição de Unidades de Conservação dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), regido pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, como alternativa capaz de aumentar a eficiência na proteção da biodiversidade, decorrente da criação de áreas especialmente protegidas.

O objetivo geral é a análise da sobreposição de unidades de conservação, tendo em vista a doutrina e legislação vigentes, como forma de alcançar efetividade na proteção da biodiversidade, passando pelos objetivos específicos de estudar a criação de espaços protegidos como política eficaz a proteção da biodiversidade e processos ecológicos; pela análise da consecução pelas unidades de conservação já criadas, dos fins a que propõe, e estudo da sobreposição como política capaz de aumentar a eficácia do SNUC. A hipótese sustentada é a adoção da possibilidade de sobreposição de unidades de conservação de entes federados diversos, como forma de ampliar a efetividade do SNUC, e a metodologia empregada foi a dogmática e jurisprudencial, e o método analítico.

A sobreposição de Unidades de Conservação ainda carece de um aprofundamento do exame doutrinário, no qual se analise os vários requisitos necessários à sua concretização e adoção como política pública cooperativa destinada ao efetivo alcance da proteção da biodiversidade e demais atributos que dão ensejo à criação de Unidades de Conservação, na medida em que tal ação proporciona a maximização na estratégia de conservação até então adotada no Brasil.

Assim, a partir de uma análise da distribuição de competências para proteção do meio ambiente no Direito brasileiro, da importância das Unidades de Conservação na proteção da biodiversidade e das deficiências existentes na gestão das Unidades de Conservação, trataremos a sobreposição de Unidades de Conservação como uma ação possível e admitida pela legislação e pela jurisprudência brasileiras, tendo em vista que os tribunais pátrios já sinalizaram positivamente com a possibilidade de dupla afetação

de área especialmente protegida, apresentando-a como uma alternativa ao alcance da maior efetividade da política de proteção à biodiversidade adotada pelo ordenamento jurídico pátrio. Tal análise não olvida questões práticas acerca das dificuldades a serem enfrentadas para a sobreposição, como necessidade de fixação das competências de gestão dos entes criadores das Unidades sobrepostas, com adoção de instrumentos de cooperação institucional, conflito acerca da dominialidade das terras abrangidas pelas Unidades, e as vantagens e desvantagens da sobreposição.

O trabalho inicialmente estuda as técnicas de repartição de competências arroladas na doutrina constitucionalista, concluindo que a Constituição brasileira de 1988 adotou o federalismo cooperativo, principalmente no exercício das competências materiais comuns, nas quais não há que se falar em hierarquia ou prevalência entre os entes federados. Observa que a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que dá concretude ao comando do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal no tocante à competência material em meio ambiente, é lei nacional que colmatou importante lacuna no tocante ao exercício da competência comum material ao arrolar os instrumentos de cooperação postos à disposição dos entes federativos para o exercício coordenado das ações administrativas lá disciplinadas, dentre as quais a criação de Unidades de Conservação.

Na sequência, discorre que a ausência de uma política conjunta dos entes federados quanto à criação de espaços especialmente protegidos vem acarretando sobreposição de Unidades de Conservação, que, somente em caso de Mosaicos regularmente instituídos por portaria do Ministério do Meio Ambiente, detêm previsão legislativa para o equacionamento de sua gestão conjunta. Conclui que nada obstante o Brasil venha atingindo as metas internacionais para criação de Unidades de Conservação para quase todos os biomas existentes, não vem logrando êxito no tocante à gestão eficiente e implementação das Unidades criadas, sendo esse aspecto objeto de análise por organizações públicas e privadas, que vêm cobrando soluções do Poder Público para a efetivação das ações de proteção ao meio ambiente, capazes de dar concretude ao comando legal.

Propõe, por fim, que urge a necessidade de buscar interpretações e políticas novas para o alcance da efetividade da proteção da biodiversidade em decorrência da criação de Unidades de Conservação, sugerindo a sobreposição como estratégia política inovatória destinada a combater a ineficácia das "unidades de papel" criadas

oficialmente pelos vários entes da Federação, e que carecem da efetiva implementação, máxime em face de a sobreposição não deter qualquer entrave de ordem legal ou sistêmica para sua efetivação.

Sustenta que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por deter *status* de direito fundamental, se submete a regra hermenêutica própria, nas quais os princípios e regras detêm a mesma força coercitiva, e devem ser interpretados pelos aplicadores da lei (Poderes Executivo e Judiciário) de modo a levar à concretização dos objetivos visados nos seus preceitos garantidores, comportando assim uma visão consequencialista das normas ambientais cuja aplicação deverá ser testada sob critérios adequados de avaliação, quais sejam “senso comum”, “justiça”, “compatibilidade com princípios jurídicos” e “política do interesse público”.

A abordagem reveste-se, portanto, de grande interesse para todos os estudiosos da matéria pois propõe, dentro do arcabouço legal existente, da jurisprudência que traz a permissão de dupla afetação de área com regime jurídico restritivo e das diretrizes traçadas pela Lei Complementar nº 140/2011, uma harmonização das políticas e ações administrativas decorrentes das competências comuns na área ambiental, capaz de dar concretude aos fins a que se propõe a criação de Unidades de Conservação, com uma atuação administrativa coordenada e eficiente dos entes federados constitucionalmente dotados de competência administrativa para adoção de ações e políticas de proteção ao meio ambiente.

## Capítulo 2

### Competências na Constituição Federal de 1988

O Estado brasileiro detém organização política-administrativa peculiar, na medida em que se encontra composto por quatro entes federados autônomos<sup>1</sup>, os quais detêm competências próprias e, por vezes, compartilhadas.

Na Federação brasileira vislumbra-se também, em razão da sua divisão política-administrativa, quatro ordens jurídicas distintas, quais sejam: a ordem total, composta por leis nacionais; a ordem geral, composta pelas leis federais, com campo próprio e distinto da lei nacional, e as ordens parciais, compostas pelas leis estaduais e municipais<sup>2</sup>.

Na seara ambiental, temos como exemplo de Lei Federal, a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente, e de típica lei de abrangência nacional a recente Lei Complementar nº 140/2011, expedida com fulcro no artigo 24 da Constituição Federal, a qual deverá ser observada por todos os entes federados.

Com efeito, a repartição de competências constitui ponto fundamental do Estado federado, que pressupõe mais de uma ordem jurídica em um mesmo território, sendo de importância ímpar o correto equacionamento da esfera de validade das diversas ordens jurídicas, muitas vezes sobrepostas.

Ademais, como expressamente asseverado na Exposição de Motivos nº 62/MMA/2007, que encaminhou o PLP nº 388/2007 para o Congresso Nacional, dando

---

<sup>1</sup> “Art. 18. A organização político-administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> A divisão dentro do Estado Federal de três ordens jurídicas diferentes foi engendrada por Hans Kelsen, em sua *Teoria geral do direito e do estado*, o qual assevera que o Estado abriga uma Constituição total (*gesamtverfassung*) de conteúdo mais vasto, e reguladora dos princípios gerais de organização e ordenamento da União e Estados-membros; a da União (*bund*) e a dos Estados-membros (*lander*), estas duas últimas juridicamente iguais, e subordinadas à ordem jurídica superior da Constituição total. KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luiz Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

origem à Lei Complementar nº 140/2011: “Assim dentro de um Estado federado, o sistema de repartição de competências é um aspecto fundamental, sendo apontado como um dos principais responsáveis por viabilizar uma atuação pública eficiente”<sup>3</sup>.

## **2.1. Técnicas de repartição de competências**

Em profundo estudo sobre o tema, Fernanda Almeida esclarece que a experiência federativa já testou vários modelos de repartição de competências, provenientes de uma plêiade de combinações empreendidas pelos sistemas jurídicos entre poderes enumerados, poderes remanescentes e poderes concorrentes<sup>4</sup>.

O federalismo clássico, originário dos Estados Unidos da América, adotou a técnica da especificação dos poderes da União (poderes enumerados) atribuindo aos Estados todos os poderes a ela não outorgados (poderes remanescentes), dando origem ao que doutrinariamente se entende por repartição horizontal de competências, a qual, por seu turno apresenta três soluções possíveis de distribuição de poderes entre os entes federados<sup>5</sup>.

Sob tal modelo, erigido na Constituição norte americana de 1789, a atuação dos entes federados é individualizada, não ocorrendo qualquer interferência, ou mesmo complementação de qualquer aspecto, das competências legalmente outorgadas, por ente diverso do descrito em lei, podendo ocorrer com a enumeração exaustiva da competência de cada ente federado; com a discriminação da competência da União, e outorga aos Estados de poderes remanescentes, ou, ainda, por meio da discriminação dos poderes dos Estados, com a competência residual (não enumerada) para a

---

<sup>3</sup> BRASIL. Poder Executivo, 2007. Exposição de Motivos da PLP nº 388/2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=433302&filename=PLP+388/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433302&filename=PLP+388/2007)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

<sup>4</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 32.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 800.

União<sup>6</sup>. Tal técnica foi disseminada por todo o mundo, alcançando inclusive as Constituições da URSS de 1936 e de 1977<sup>7</sup>.

Por seu turno, foi com as Constituições da Alemanha, de 1919, e da Áustria, de 1921, que se inaugurou o federalismo cooperativo, no qual os entes da Federação irão atuar de forma coordenada, dando origem a uma repartição vertical de competências<sup>8</sup>.

A repartição de competência vertical, é bom que se esclareça, não impõe a igualitária atribuição de poderes a todos os entes, mas sim a distribuição da mesma matéria entre os diversos entes federados, dividindo-a em diferentes níveis, atribuindo-se as normas gerais a um ente (usualmente o central), e aos demais, as normas particulares ou específicas<sup>9</sup>.

A Constituição alemã, segundo Machado Horta<sup>10</sup>, aplainou o caminho para a transformação do Estado federal para unitário, enquanto a Constituição austríaca estabeleceu um sistema de comunicação entre legislação de princípios da União e legislação de aplicação e de execução dos Estados.

As Constituições brasileiras adotaram, em seus primórdios, a técnica de competências enumeradas para a União e remanescentes para os Estados (competência horizontal), só aparecendo a divisão das competências concorrentes (competência vertical) com o advento da Carta Federal de 1934<sup>11</sup>, sob a inspiração da Constituição de Weimar.

---

<sup>6</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>7</sup> NETO, Nicolau Dino. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competência. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas Direito Ambiental, Direitos Difusos e coletivos e direito do consumidor*. São Paulo: Jus Podvim, 2013, p. 90.

<sup>8</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 34.

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 800.

<sup>10</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 35 e 36.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 40.



## 2.2. Repartição de competências entre os entes federados

A Constituição de 1988, inspirada nas Constituições anteriores, trouxe no seu texto um vasto rol de competências dos entes federados, dividindo-as inicialmente em competências legislativas e materiais e, posteriormente, em privativas, comuns e concorrentes.

Com efeito, a repartição de competências na vigente ordem constitucional não é simples, e visa a conciliar competências privativas horizontalmente repartidas, com competências concorrentes verticalmente divididas, sem falar nas delegações, que dão ensejo a ordens parciais de competências próprias originalmente outorgadas<sup>12</sup>.

A doutrina pátria aponta que as normas atinentes à competência legislativa são as previstas nos artigos 22, 24 e 30, incisos I e II, da Carta Magna Federal, já a competência político-material estaria declinada nos artigos 21, 23 e 30, incisos II a IX, não havendo, todavia, unanimidade em relação ao enquadramento desses incisos em cada modalidade de competência retro declinada<sup>13</sup>.

Importante salientar que tanto a competência legislativa como a administrativa provêm da lei, consistindo a diferença no fato de a primeira ser explicitamente legislativa, e a outra, implicitamente legislativa.<sup>14</sup> Tal observação detém importância no campo dogmático, não só pelo fato de a competência material se reportar a metas, ações, planos, proteção, fiscalização ou qualquer outro ato decorrente do disposto em lei, mas pelo fato de parte da doutrina reconhecer um ato normativo precedente em relação à competência disposta nos artigos 21 e 23, sendo nessa toada o entendimento abraçado por Anna Cândida da Cunha Ferraz, *verbis*: “Embora se cogite, na espécie, de exercício de ‘poder’, de execução de atividade ou de desempenho de encargo, as competências gerais não excluem ação normativa precedente, emanada da própria esfera de poder”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 58.

<sup>13</sup> SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência ambiental*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 59.

<sup>14</sup> *Idem, Ibidem*.

<sup>15</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *União, estados e municípios na nova Constituição: enfoque jurídico-formal*. A nova Constituição paulista. São Paulo: Fundação Faria Lima/Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, p. 65.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a competência material, delegou às leis complementares a função de fixar as normas para cooperação dos entes federados, sendo editada sobre a matéria a Lei Complementar nº 140/2011, lei nacional que, no intuito de regulamentar os incisos III, VII e VIII do *caput* do artigo 23 da Constituição, bem como seu parágrafo único<sup>16</sup>, enumera nos seus artigos 7º, 8º, 9º e 10 as ações administrativas atribuídas a cada ente federado.

No que concerne à competência legislativa, atinente à competência para legislar, infere-se que, nada obstante o Brasil, como visto, comporte quatro ordens jurídicas: a nacional, a federal, a estadual e a municipal<sup>17</sup>, a Constituição delineou de forma satisfatória sua repartição.

Para tanto, listou a competência privativa da União no artigo 22,<sup>18</sup> admitindo, no seu parágrafo único, que lei complementar federal autorize os Estados-membros a legislar sobre questões específicas das matérias delineadas no aludido dispositivo; outorgou aos Estados no artigo 25, parágrafo primeiro, os poderes remanescentes (residuais), não vedados pela Constituição Federal, com concessão expressa de algumas competências<sup>19</sup> e aos Municípios fixou a competência para legislar sobre interesse local (artigo 30, inciso I), suplementando a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, inciso II).

Extraí-se que quando da atribuição de competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte de 1988, no artigo 24, expressamente resolveu a questão da sobreposição de competências, consignando, nos parágrafos do dispositivo em apreço, que a União baixará as normas gerais sobre as

---

<sup>16</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 18, v. 72, p. 68, out.-set. 2013.

<sup>17</sup> No Brasil, Gilmar Mendes, Inocência Mártires Coelho e Paulo Gonet adotam essa divisão de ordens jurídicas no Estado Federal. In: *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 802.

<sup>18</sup> Deve-se observar que tal rol não é exaustivo pois outras competências privativas da União podem ser extraídas ao longo do texto constitucional, como se infere do artigo 48. MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocência Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 818.

<sup>19</sup> Além dos poderes residuais, infere-se que a Constituição Federal expressamente outorga algumas competências ao Estado, como se observa no artigo 25, §§ 2º e 3º, que cuidam, respectivamente da exploração de serviço de gás canalizado e da instituição de regiões metropolitanas.

matérias elencadas, não excluindo, todavia a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal, que terão a eficácia de suas leis imediatamente suspensas caso lei federal posterior, de caráter geral, disponha de forma contrária à norma estadual então vigente sobre a matéria.

Os Municípios não foram incluídos na competência legislativa concorrente do artigo 24, detendo, todavia, competência para suplementar as legislações federal e estadual no que couber<sup>20</sup>.

Saliente-se ainda, por oportuno, que em se tratando de proteção do meio ambiente, direito fundamental, relembra Patrick Ayala que a iniciativa legislativa estatal não poderá reduzir as condições mínimas de proteção impostas nas normas gerais da União. Para tanto, aduz:

[...] Mesmo que se obtenha consenso científico sobre tais níveis de proteção, deve ser ressaltado que se encontra atribuído com exclusividade à União, definir as diretrizes que, se não estão imunes à intervenção dos Estados, somente podem admiti-la se os poderes atribuídos àqueles forem exercidos de forma compatível com os objetivos protegidos pela federação brasileira.

Em outras palavras, verifica-se que a ordem constitucional brasileira não assegura proteção constitucional a iniciativas legislativas estaduais que se afastem do dever de proteção dos direitos fundamentais [neste caso, dever de proteger o ambiente], configurando-se os excessos em seu exercício, desvios censurados sob o ângulo dos artigos 24, *caput*, inciso VI, §§ 2º e 3º, e 225, *caput*, e inciso II, da CRFB de 1988.<sup>21</sup>

Com efeito, a sistemática de atribuição de normas gerais à União, e de expressa atribuição de competência suplementar a Estados e Municípios, não foi adotada no âmbito das competências materiais comuns elencadas no artigo 23 da Carta Magna Federal, dispositivo no qual, como acima explicitado, o constituinte outorgou à

---

<sup>20</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 56.

<sup>21</sup> AYALA, Patryck de Araújo. *Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 197.

legislação infraconstitucional superveniente a fixação das normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios.

A lei complementar, deste modo, ao dispor sobre a competência material comum de todos os entes federados, deverá dispor sobre a questão do equacionamento dos conflitos de atribuições (sobreposição de competências), visto que dita competência, notadamente em matéria ambiental, abrange questões sensíveis a todos os entes federados, de interesse geral e específico de cada um, dentre os quais “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI) e “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII).

### **2.3. Federalismo cooperativo**

A repartição de competências de forma concorrente/comum, seja legislativa ou material, entre todos os entes federados, deu-se a partir da Constituição de 1934, que, apartando-se do federalismo clássico no qual as competências da União e Estados vinham estanquemente repartidas, respectivamente, em competências privativas e residuais (Constituição de 1824), deu início ao federalismo cooperativo, no qual se busca a atuação coordenada dos entes federados, compatível com a repartição vertical de competências e poderes daí decorrentes<sup>22</sup>.

Raul Machado Horta, discorrendo sobre federalismo cooperativo, por seu turno, asseverou:

A associação das partes componentes está na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis, como lembra Charles Einsenmann, as ideias de união, aliança e cooperação. Carl J. Friedrich destaca a solidariedade como característica do federalismo, que envolve, na análise do Professor da Universidade de Harvard, permanentes contatos entre a comunidade central e as comunidades parciais. Em estudo concentrado no exame da cooperação na República Federal Alemã, Enoch Alberti Rovira assinalou que o federalismo contemporâneo se distingue pela cooperação. A concepção do *dual federalism*, que se expandiu nos Estados Unidos, fundado nas relações

---

<sup>22</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 34.

de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados, recebeu a contribuição do novo federalismo, a partir do governo de F. D. Roosevelt, que intensificou a ajuda federal aos Estados, sob a forma de programas e convênios<sup>23</sup>.

Todavia, a superposição de competências acaba por vezes prejudicando o lado mais fraco do pacto federativo, que vem a ser os Estados, e, no caso do Brasil, também os Municípios, alcunhados de poderes periféricos<sup>24</sup>.

Outra interessante classificação sobre o federalismo cooperativo realizada pela doutrina constitucionalista foi disposta por Zimmermann, que aponta duas modalidades: o federalismo cooperativo autoritário, praticado em falsas democracias, ditas nominais, que tem como característica um executivo federal excessivamente forte e centralizador, ao qual se sujeitam os demais entes federados; e o federalismo cooperativo democrático, onde há um permanente exercício de equilíbrio de forças e interesses, com o consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo<sup>25</sup>. A constituição brasileira, em vista dos atos de cooperação e solidariedade entre os entes federados, bem como pelo respeito entre as competências outorgadas aos diversos entes federativos, classifica-se como um federalismo cooperativo democrático.

Na repartição de competências em matéria ambiental de cunho administrativo, a Constituição Federal, atendendo ao seu viés cooperativo, outorgou aos entes iguais poderes de atuação, devendo as leis complementares apenas dispor sobre normas para coordenação da cooperação a ser engendrada pelos entes federados, visto que no federalismo cooperativo as competências comuns devem ser exercidas conjuntamente<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

<sup>24</sup> Neste sentido Toshio Mukai, que se reporta ao entendimento abraçado por Nunes Leal: “a quarta regra diz respeito aos poderes concorrentes. Em muitas matérias, a competência pertence, concorrentemente, à União e aos Estados. Aqui, domina o princípio de que a entidade de maior categoria sobrepuja a de menor: os poderes concorrentes da União prevalecem sobre os dos Estados, que, por sua vez, prevalecem sobre os dos Municípios”. LEAL, Vitor Nunes. *Problemas de direito público*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 325-326.

<sup>25</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 1999, p. 58.

<sup>26</sup> MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 16-17. Neste sentido ainda BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 60.

Cumpra ainda salientar que a dicotomia entre a competência material, que abrange a realização de medidas administrativas e a prestação dos serviços públicos atinentes às matérias elencadas no artigo 23, e a competência legislativa foi uma inovação da Carta Federal de 1988, visto que as Constituições anteriores outorgavam a competência material ao detentor da competência legislativa<sup>27</sup>.

Todavia, numa análise acerca do federalismo cooperativo no Brasil, observa Sidney Guerra que nunca foi adotada uma prática cooperativa pelos entes federados, estando presente muito mais uma postura competitiva, e pontua que:

Em termos práticos, infelizmente, o modelo consagrado no Brasil até o momento relaciona-se a um verdadeiro “federalismo competitivo”, onde ao invés de se estabelecer uma cooperação entre os entes federativos verifica-se uma desnecessária competição entre os citados entes, o que produz prejuízos a todos os segmentos da sociedade<sup>28</sup>.

Ademais, decorrendo a Federação brasileira do desmembramento do Estado Unitário, a União sempre assumiu seu papel de protagonista, concentrando a maioria das competências legiferantes e administrativas, aparecendo o centralismo como característica ímpar do federalismo brasileiro<sup>29</sup>.

Afigura-se, entretanto, inquestionável que no caso da competência material comum o constituinte desejou a combinação de esforços de todos os entes federados, donde o exercício dessa competência, mais do que mera faculdade, constitui verdadeiro dever imposto ao ente federado autônomo<sup>30</sup>.

Como relembra Bercovini, a lei complementar a que se reporta o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal detém cunho obrigatório para a União e todos os

---

<sup>27</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 84.

<sup>28</sup> GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei complementar nº 140/2011. *Nomos*, Fortaleza, UFCE, v. 32.1, p. 128, 2012.

<sup>29</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 18, v. 72, p. 74 e 75, out.-set. 2013.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 73.

entes federados, a evidenciar sua natureza nacional, não podendo, todavia retirar a titularidade da competência ou restringi-la em relação a nenhum dos entes<sup>31</sup>.

Porém, ainda na seara da competência comum, Tiago de Oliveira adverte que estando a competência material na dependência da edição de lei complementar a cargo da União, haveria um excessivo fortalecimento da atuação legislativa do governo central, dificultando a autonomia municipal e o modelo de Federação cooperativa brasileiro<sup>32</sup>.

Cumpra ainda observar, no tocante à repartição de competências engendrada pela Constituição Federal de 1988, que o protagonismo da União na seara legislativa, ente federado ao qual expressamente se atribuiu competência para edição de normas gerais, vem apaziguado pela competência suplementar dos Estados e Municípios para edição de normas locais sobre a mesma matéria.

Os limites e conteúdos a serem abrangidos na norma geral trazem alguma dificuldade prática e debate acadêmico, já se debruçando os doutrinadores sobre o tema, com vistas a esclarecer seus contornos. Com efeito, enumera Diogo Moreira Neto algumas características necessárias às normas gerais, nos seguintes termos:

1. Declaram um valor juridicamente protegido; 2. Conformam um padrão vinculatório para a norma particularizante; 3. Vedam o legislador e o aplicador de agirem em contrariedade ao valor nela declarado; 4. Aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito da competência administrativa federal; 5. Aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito da competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o Estado-membro (ou Município) não haja exercido sua competência concorrente particularizante; 6. Aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o

---

<sup>31</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 60

<sup>32</sup> OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte. Fórum, 2010, p. 95.

Estado-membro (ou Município) haja exercido sua competência concorrente particularizante em contrariedade ao valor nela declarado.<sup>33</sup>

O artigo 30 da Constituição Federal, ao dispor sobre a competência legislativa municipal, estabelece que tais entes podem legislar sobre assunto de seu interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber. Todavia dita competência não poderá contrariar as normas gerais da União já editadas, nem as estaduais, servindo mais como um detalhamento necessário ante determinada peculiaridade local.

Saliente-se que os limites da competência suplementar na competência concorrente legislativa ambiental já foi objeto de interessantes debates no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF.

Num dos casos considerados paradigmáticos sobre a matéria, relativo à Lei nº 2.210, de 5 de janeiro de 2001, do Mato Grosso do Sul, que vedou no território do aludido Estado a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem do amianto ou produtos à base de amianto destinados à construção civil, o STF, no bojo da ADI 2.396-9, considerou inválida a Lei estadual, de conteúdo mais restritivo que a Lei federal nº 9.022/1995, que disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim e dá outras providências, diploma veiculador de normas gerais sobre a matéria.

Naquela oportunidade, o STF considerou que a legislação estadual, ao fixar padrão mais rigoroso do que o previsto na lei federal, transbordou os limites da competência concorrente, usurpando a competência da União para fixar normas gerais, visto que o preceito estadual estaria em colisão com a Lei nº 9.055/1995.

Em interessante artigo sobre o referido julgamento, Paulo Affonso Leme Machado afirma que as normas gerais não podem esgotar a matéria tratada<sup>34</sup>, e reproduz trecho da decisão na qual a Ministra Ellen Gracie, relatora da ADI, expressamente dispôs que:

---

<sup>33</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada: o problema da conceituação de normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, ano 25, nº 100, out./dez. 1988. Brasília: subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1988, p. 155-156.

<sup>34</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre a Competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 227.



O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se; (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; (2) quando existente legislação federal que fixa os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade, ou ainda à definição de peculiaridades regionais<sup>35</sup>.

O entendimento sufragado no referido julgado de 2003, todavia, se encontra em contraposição ao firmado pelo STF no bojo da ADI 3.937 sobre a mesma matéria, que dispunha sobre possibilidade de a Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, impor maiores restrições à fabricação e comercialização de produtos à base de amianto. Nesta ação, porém, o STF proferiu julgamento cautelar, por maioria de votos, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Menezes de Direito e Ellen Gracie, no sentido de reconhecer a possibilidade de a legislação estadual adotar posição mais protetiva à saúde e ao meio ambiente que a legislação federal<sup>36</sup>.

Vê-se que não se tem, inclusive em sede jurisprudencial, um entendimento consolidado acerca dos limites dos Estados quando da edição de lei suplementar, cumprindo salientar que tal suplementação deve ser no sentido não só de colmatar lacunas, mas de aperfeiçoar ou completar a lei federal fixando, se necessário as peculiaridades locais, parâmetros mais exigentes com relação à norma geral.

Já no âmbito da competência comum administrativa, dá-se a aplicação do princípio cooperativo, mediante o qual a ação dos entes federados há de ser necessariamente coordenada.

A diferença entre subsidiariedade e cooperação veio magistralmente realizada por Tiago de Oliveira, ao dispor:

Considerando que o Estado federal contrapõe-se ao centralismo, ao consistir, juridicamente, em uma ampla forma de descentralização político-administrativa e de divisão territorial de poder, afirma-se que a subsidiariedade está implícita no princípio federativo, por exigir que

---

<sup>35</sup> *Idem*, p. 223.

<sup>36</sup> NETO, Nicolau Dino. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competência. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas. Direito ambiental, direitos difusos e coletivos e direito do consumidor*. São Paulo: Jus Podivm, 2013, p. 104.

a comunidade maior ou central realize apenas o que as comunidades menores ou periféricas não possam resolver por si próprias. A interpretar-se a subsidiariedade como uma divisão de competências entre grupos superpostos, portanto, há de reconhecer-se, conforme sustenta Sanches Agesta, que ela supõe a estrutura de uma organização federativa.

Somente quando a unidade do governo local não for capaz de atuar de maneira razoavelmente eficiente ou quando for imprescindível a atuação conjunta e coordenada é que se deve privilegiar a atuação do ente central. O que uma comunidade pode fazer por si não deve ser absolvido por uma comunidade superior, é uma garantia de autonomia das comunidades inferiores<sup>37</sup>.

Assim, nada obstante a subsidiariedade<sup>38</sup>, como visto, seja um princípio incito ao federalismo, é certo que o mesmo não foi adotado na sua integralidade pelo federalismo brasileiro, que no tocante à competência concorrente, não prevê qualquer protagonismo do governo local para seu exercício, sendo efetivamente o caso de atuação coordenada e cooperativa.

Como se explicitou acima, a competência material para proteção do meio ambiente é comum, exigindo dos aplicadores o desenvolvimento de técnicas para o exercício de seus misteres, com vistas ao alcance de resultados coordenados e eficazes.

A definição das competências administrativas ambientais sempre se mostrou complexa ante a dificuldade de se estabelecer os agentes legitimados para agir de maneira preponderante em cada caso, e de se determinar em lei se na competência

---

<sup>37</sup> OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte. Fórum, 2010, p. 150/151.

<sup>38</sup> “Esse princípio estabelece, no plano das iniciativas, a prioridade da sociedade sobre o Estado e, dentro do setor público, a primazia do Município sobre o Estado e deste sobre o Governo Federal. Apenas em caso de omissão ou carência, a instância superior assume iniciativas que podem ser conduzidas pela instância inferior.” CAMARGO, Aspácia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFNEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, v. I, abr. 2001. p. 86.

material poderia haver exclusão da participação de um ente da Federação no exercício de determinada tarefa<sup>39</sup>.

Dentro do grande vácuo transcorrido entre a promulgação da Constituição e a edição da Lei Complementar nº 140/2011, os aplicadores do Direito debateram-se acerca da práxis da competência comum, traçando a doutrina alguns princípios a serem observados no exercício desta competência pelos entes federados, notadamente quando se mostrava difícil a atuação coordenada, visto que os entes federados, apartando-se do ideal cooperativo, agiam com habitual litígio, especialmente na seara ambiental, no tocante à competência para o licenciamento ambiental<sup>40</sup>.

Assim, a fim de evitar o conflito entre os entes federados, a doutrina, representada por Vladimir Passos de Freitas, se pronunciava no sentido de que no exercício da competência comum deveria ser observada a predominância do interesse na definição do ente federal apto a praticar os atos administrativos pertinentes, como se extrai do escólio abaixo transcrito:

Em princípio: a) quando a competência for privativa da União, a eventual fiscalização de órgão estadual ou municipal com base na competência comum de proteção ao meio ambiente não retira a prevalência federal; b) quando a competência for comum (por exemplo, preservação de florestas), deve ser verificada a existência ou não de interesse nacional, regional ou local e, a partir daí, definir a competência material (por exemplo, a devastação de grandes proporções na Serra do Mar configura interesse federal, em face do contido no art. 225, § 4º, da Constituição Federal; c) quando a competência for do Estado, por não ser a matéria privativa da União ou do Município (residual), a ele cabe a prática de atos administrativos pertinentes, como fiscalizar ou impor sanções (por exemplo, controle da pesca em rio municipal); d) no mar territorial, a fiscalização cabe à capitania os Portos, do Ministério da Marinha; e) cabe ao Município atuar apenas em caráter supletivo quando a matéria for do interesse comum e houver ação federal ou estadual; f) cabe ao Município atuar

---

<sup>39</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 18, v. 71, p. 68, out.-set. 2013.

<sup>40</sup> AMADO, Frederico Augusto di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

privativamente quando a matéria for do interesse exclusivo local (por exemplo, poda de árvores nas vias públicas)<sup>41</sup>.

A preponderância de interesses como vetor da definição da competência político-administrativa, também é defendida por Nicolau Dino Neto, que sustenta que não deve pairar dúvidas no sentido de que o critério de distribuição de competência em matéria ambiental será baseado tanto na dominialidade do bem, como na preponderância de interesses em cada caso concreto<sup>42</sup>.

Assevera que a competência fulcrada na dominialidade do bem outorga ao ente central a competência administrativa todas as vezes que as obras e atividades causarem impacto ambiental em bens de domínio da União, independentemente da abrangência do impacto<sup>43</sup>, sendo este critério adotado no artigo 7º, inciso XIV, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei Complementar nº 140/2011, que cuidam, respectivamente, da competência da União para a promoção de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; bens da União localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; e localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em áreas de proteção ambiental, e ainda para o manejo e supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras, em florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto APAs, por exemplo.

Ao defender a preponderância da União também na seara da competência material ambiental, expressamente assevera:

Comungamos do entendimento segundo o qual o exercício de competências materiais comuns em regime de cooperação e coordenação há de observar o indicativo constitucional no tocante à competência legislativa concorrente. De acordo com essa diretriz fincada na Constituição, à União cabe ditar as normas

---

<sup>41</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 81.

<sup>42</sup> NETO, Nicolau Dino. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competência. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas. Direito ambiental, direitos difusos e coletivos e direito do consumidor*. São Paulo: Jus Podivm, 2013, p. 83-106.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 94.

gerais, ficando reservada para os demais entes políticos a legislação de caráter suplementar.

A partir daí, reconhece-se a proeminência da União no terreno das competências administrativas em matéria ambiental, levando-se em conta a existência de interesse geral ou nacional, que se sobrepõe a interesses de cunho regional ou local.<sup>44</sup>

Apesar do acima explicitado, não parece que as competências legislativas e materiais no tocante à matéria ambiental devam deter o mesmo disciplinamento, porque assim não optou o constituinte de 1988. A preponderância de interesses, que legitima a competência da União para edição de normas de conteúdo geral, não pode servir de suporte a uma pretensa preponderância no exercício de competências materiais, visto que o texto constitucional não legitima o protagonismo de quaisquer dos entes federados quando do exercício da competência comum material, que se rege pela cooperação entre os entes federados, nos expressos termos do artigo 23 da Constituição Federal.

Heline Sivini Ferreira, citando Paulo José Leite Faria, por seu turno, defende a aplicação do princípio da subsidiariedade, nos seguintes termos:

O princípio da subsidiariedade, ao lado do princípio da predominância do interesse, é um dos preceitos informadores da repartição de competências e verdadeira ferramenta de execução do federalismo flexível. Segundo tal princípio, as entidades estatais superiores somente deverão assumir as atribuições que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente. No caso do exercício da competência comum, isso significa dizer que só serão atribuídas à União e aos Estados aquelas tarefas que não podem ser executadas com eficiência pelos Municípios<sup>45</sup>.

O princípio da subsidiariedade também é citado por Nicolau Dino Neto como passível de utilização pela União sempre que houver necessidade, ou seja, na ocorrência

---

<sup>44</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>45</sup> FERREIRA, Heline Sivini. *Competências Ambientais*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

de omissão ou atuação ineficiente de quaisquer dos demais entes federados, mesmo em matérias que, a princípio, não atrairiam a competência do ente federal<sup>46</sup>. E segue argumentando:

Tais diretivas convivem com a concepção de federalismo cooperativo. Assim, as questões em que predomine interesse geral são de competência da União; questões restritas ao Estado federado, sem repercussão no patrimônio nacional ou em bens federais, devem ser de competência dos estados federados ou do Distrito Federal e, finalmente, questões de interesse eminentemente local são de competência dos Municípios e do Distrito Federal. A par disso, em nome da proteção necessária e suficiente do bem ambiental, é de se admitir a atuação subsidiária da União, ou de suas autarquias, nas hipóteses de inércia ou tutela deficiente dos demais entes políticos<sup>47</sup>.

Noutro giro, Segundo Vitta<sup>48</sup>, todos os entes podem e devem atuar conjuntamente, observados os seus limites territoriais, donde a norma regulamentadora viria apenas para indicar o modo como se daria a cooperação, entendimento que encontra eco em outros estudiosos da matéria<sup>49</sup>.

Esse entendimento parece ser o que mais se afina aos preceitos constitucionais, na medida em que, no tocante à competência material, como visto, não há que se falar em subsidiariedade ou supletividade, sob pena de malferimento do princípio federativo.

Há que se observar que a preponderância de interesses só não poderá ser levantada para equacionar as competências entre os entes federados, já que em se tratando de interesses privados em confronto com o interesse público, não haverá

---

<sup>46</sup> NETO, Nicolau Dino. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competência. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas Direito Ambiental, Direitos Difusos e coletivos e direito do consumidor*. São Paulo: Jus Podivm, 2013, p. 95

<sup>47</sup> *Idem*, p. 95

<sup>48</sup> VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, n. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.

<sup>49</sup> Neste sentido aduz Paulo Afonso: “A lei complementar, com base no art. 23, parágrafo único, da CF, deve ter como fundamento a mútua ajuda dos entes federados. Dessa forma, essa lei não visa, e não pode visar, à diminuição da autonomia desses entes, despojando-os de prerrogativas e de iniciativas que constitucionalmente possuem, ainda que não as exerçam, por falta de meios ou de conscientização política”. MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 89.

dúvidas quanto à preponderância deste último, forte no princípio administrativo da supremacia do interesse público sobre o particular.

O debate, hodiernamente, se encontra arrefecido na medida em que, atendendo aos preceitos do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, a União editou, como visto, a Lei Complementar nº 140, de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Pelo aludido diploma legal se colmatou o vazio legislativo acerca das balizas para efetiva realização de cooperação dos entes federados no exercício da competência material comum, que, segundo se salientou, foi originalmente outorgada para o exercício igualitário de todos os entes federados, fixando tanto os instrumentos de cooperação quanto as ações de cooperação dos entes federados que deverão garanti-las, além dos princípios do desenvolvimento sustentável, harmonização e integração de todas as políticas governamentais listadas no artigo 3º da lei complementar supracitada<sup>50</sup>.

Com efeito, a lei deu enfoque à cooperação entre os entes e o entrelaçamento da gestão e políticas ambientais, com vistas a evitar a sobreposição de sua atuação, porém fragmentou a competência material, delimitando o território de cada ente ao dispor nos

---

<sup>50</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.”

seus artigos 7º, 8º e 9º sobre as ações administrativas a cargo da União, Estados, Municípios e Distrito Federal<sup>51</sup>.

Saliente-se, por oportuno, que no tocante à distribuição de competências realizadas nos supracitados artigos da Lei Complementar nº 140/2011, consoante ressalta Toshio Mukai<sup>52</sup>, o rol de competências lá enumeradas não poderá ser considerado exaustivo, visto que toda matéria de interesse supralocal é de interesse estadual, bem como toda matéria supraestadual é de competência da União, e a Constituição não faz esse discrímen, prevendo taxativamente as competências dos entes federativos, que não poderão ser suprimidas ou restringidas por lei infraconstitucional.

Infere-se ainda que a lei em apreço, apesar de não suprimir, atrela o poder comum de fiscalização, preferencialmente, ao ente competente para a criação das Unidades de Conservação e para o licenciamento ambiental, sendo que este, por seu turno, foi atribuído a um único nível de competência.

Observe que antes da edição da Lei Complementar nº 140/2011 já vigiam legislações de cunho geral que dispunham sobre a definição do exercício da competência administrativa na seara ambiental, quais sejam, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual discorre tanto sobre o licenciamento ambiental quanto sobre o poder de polícia, e ainda a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Enquanto a Lei nº 6.938/1981 definia as competências dos entes autônomos no tocante ao licenciamento e fiscalização com enfoque na preponderância de interesses (artigo 10, § 4º), dando um papel de destaque à União, na melhor acepção do centralismo brasileiro, e outorgando a competência supletiva para o Ibama<sup>53</sup>, a Lei nº 9.605/1998 deferiu aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente –

---

<sup>51</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: editora Fórum, ano. 10, nº 60, nov./dez. 2011, p. 88-94.

<sup>52</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano. 10, nº 60 nov./dez. 2011, p. 89.

<sup>53</sup> CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 18, v. 80, p. 68, out.-set. 2013.



Sisnama, de forma igualitária, o dever de atuação para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo para apuração de dano ambiental (artigo 70), atendendo assim à melhor acepção do federalismo cooperativo.

Vê-se, portanto, que a Lei Complementar nº 140/2011 trouxe modificação tanto no tocante à competência administrativa dos entes federados, regida pela Lei Federal nº 6.938/1981 notadamente no que pertine ao processo de licenciamento ambiental e fiscalização dos empreendimentos de significativo impacto ambiental, não trazendo, todavia, modificações em relação ao regime legal dos espaços protegidos, quanto à criação de Unidades de Conservação, ou ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc como um todo.

Observe que mesmo clareando os contornos das competências materiais, a lei em apreço não se encontra infensa a críticas, na medida em que surgiram questionamentos sobre a constitucionalidade de suas prescrições, notadamente em face da autonomia dos entes federados (artigo 18 da CF/1988), especialmente em decorrência do disposto no seu artigo 9º, inciso XIV, “a”<sup>54</sup>.

Em interessante artigo sobre a lei em apreço, Toshio Mukai<sup>55</sup> inicia ressaltando a importância da nova redação dada ao artigo 10 da Lei nº 6.938/1981, que segundo assevera, vigorou inconstitucionalmente por 30 anos, visto que conferia competência exclusiva aos Estados-membros para o licenciamento ambiental, deferindo a atuação supletiva ao ente federal. Para o autor, o deferimento de atuação supletiva na seara das competências comuns concorrentes não encontra eco na Constituição Federal de 1988, inconstitucionalidade que, todavia, foi reproduzida no artigo 2º da Lei Complementar nº 140/2011, a qual traz em seu bojo definições acerca de atuação supletiva e atuação subsidiária, preceitos que se revestem de flagrante inconstitucionalidade.

---

<sup>54</sup> “Art. 9º São ações administrativas dos municípios: [...]”

XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas em lei complementar, promover o licenciamento ambiental [...];

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;”

<sup>55</sup> MUKAI, Toshio. A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano. 10, nº 60, nov./dez. 2011, p. 88-94.

Com efeito, dispõe o artigo 2º da Lei Complementar nº 140/ 2011, que, visando a dar uma interpretação autêntica aos preceitos da lei, expressamente assevera:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I – licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

II – atuação supletiva: ação do ente da federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nesta Lei Complementar;

III – atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Uma vez que o constituinte brasileiro adotou o federalismo cooperativo, notadamente para o exercício das competências materiais comuns, a previsão de atuação supletiva ou subsidiária, nos termos prescritos na Lei Complementar nº 140/2011, só pode ser considerada inconstitucional. E assim o é porque, todos os entes federados são dotados de autonomia e podem atuar na sua área de competência sempre que se fizer necessário, não havendo que se falar em atuação supletiva, visto que, não possuindo um dos entes capacidade para levar a cabo determinada ação administrativa, os demais entes da Federação atuarão em nome próprio e não por substituição ou suplementação.

A chamada competência ou, nos termos da lei, atuação supletiva fere o sistema federativo visto que não há hierarquia na atuação dos diferentes entes federados no tocante ao exercício da competência material comum, donde a complementariedade só estar prevista no exercício da competência legislativa concorrente, conforme artigo 24 da Constituição Federal.

Também no tocante à atuação subsidiária, há que se salientar que a Lei Complementar nº 140/2011 é norma essencialmente interpretativa no tocante às competências ambientais, visto que não estabelece competências aos entes federados, a qual decorre do próprio texto constitucional<sup>56</sup>, mas simplesmente disciplina como se

---

<sup>56</sup> *Idem*, p. 93.

dará o exercício coordenado das competências comuns. Sob tal raciocínio, eventual subsidiariedade, que como visto não está prevista na Constituição, prescinde de qualquer solicitação de outro ente federativo.

Acerca do caráter meramente interpretativo da Lei nº 140/2011, Toshio Mukai segue rebatendo ainda a prescrição do artigo 18 da multicitada lei, ao determinar que as normas atinentes aos processos de licenciamento e autorização ambiental sejam aplicadas somente a partir da vigência da lei. Para o autor, sendo normas de caráter interpretativo aplicam-se de imediato, e mesmo de forma retroativa (em se tratando de normas mais benéficas) a fatos e atos jurídicos anteriores que disciplinem.

Todavia, há que se reconhecer que a Lei Complementar nº 140/2011 traz como legado melhor definição das competências e consequente redução dos conflitos entre os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais no exercício de seus misteres relacionados à competência comum material, mas não deu delineamentos específicos no tocante à questão da sobreposição de Unidades de Conservação, que ainda permanece envolta em grandes dúvidas práticas e acadêmicas.

## **2.4. Competência para criação de Unidades de Conservação**

A criação de Unidades de Conservação, assim como outras matérias relativas à competência material concorrente dos entes federados, não se encontra encarcerada no artigo 23 da Constituição Federal, tendo seu regramento disciplinado, de forma mais minudente, no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VI, relativo ao Meio Ambiente.

A Constituição Federal de 1988 inovou e avançou consideravelmente no tocante aos direitos de terceira geração (ditos fraternais), notadamente ao prever todo um capítulo dedicado ao meio ambiente, constitucionalizando tal direito que até então se encontrava positivado somente em diplomas infraconstitucionais, como a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio ambiente, lei nacional recepcionada pela Constituição vigente.

A constitucionalização de tal direito seguiu tendência mundial, e atendeu a vários documentos internacionais firmados pelos países participantes das conferências mundiais realizadas pela ONU, notadamente a de Estocolmo, de 1972, que gerou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, que contém os princípios a serem observados na

resolução das questões ambientais, e o relatório Nosso Futuro comum, que reformulou o conceito de desenvolvimento<sup>57</sup>.

Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se previsto no artigo 225 da Constituição Federal como bem de uso comum do povo, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

Com vistas ao alcance de tal desiderato, a Constituição Federal atribuiu ao Poder Público uma série de deveres específicos, dentre os quais o de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (inciso I do artigo 225) e definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (inciso III do artigo 225)<sup>58</sup>.

Portanto, a Constituição Federal ao assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, traz os instrumentos para a efetividade do mesmo, dentre os quais, como visto, a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, a evidenciar que “o poder público deve criar áreas protegidas e garantir que elas contribuam para a existência de um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> BENJAMIM, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 57/130.

<sup>58</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.”

<sup>59</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 19.

Ao referir-se ao Poder Público, podemos afirmar que o constituinte abrangeu todos os entes federativos, detentores de autonomia e, assim, competência legislativa própria, observada a divisão de competências preestabelecidas no corpo constitucional.

Saliente-se, por oportuno, que por “espaço territorial especialmente protegido”, deve-se entender não apenas as Unidades de Conservação, mas “qualquer espaço ambiental instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais”<sup>60</sup>, estando incluídas neste rol, portanto, as áreas de preservação permanente e reserva legal previstas no Código Florestal.

Da leitura sistemática dos dispositivos legais atinentes à competência material ambiental dos entes federados infere-se que a criação de Unidades de Conservação, encontra-se no rol das competências matérias comuns dos entes federados, motivo pelo qual as Unidades poderão ser criadas por atos (decreto, portaria, lei) da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entendimento que se encontra expresso no artigo 3º da Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc, que assim dispõe:

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc é constituído pelo conjunto das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

Há que se frisar, porém, que em face da autonomia dos entes federados, o Estado e o Município não estão obrigados a integrar o Snuc, donde as normas gerais da Lei nº 9.985/2000 só se aplicam a tais entes se os mesmos criarem e mantiveram Unidades que se ajustem aos dispositivos da aludida lei, podendo ainda criar Unidades próprias, em face das peculiaridades locais, que tenham objetivos de manejo não abrangidos pelos modelos por ela descritos.

A Lei Complementar Federal nº 140/2011, ao discorrer nos seus artigos 7º, 8º e 9º sobre a competência administrativa dos entes, elencou, dentre as ações administrativas a cargo de todos os entes federados, “definir espaços territoriais e seus componentes a

---

<sup>60</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da lei, 2009, p. 119.

serem especialmente protegidos”, o que não poderia ser diferente tendo em vista que tal poder, como visto, foi conferido diretamente pelo artigo 225 da Carta Magna Federal ao Poder Público, aí entendido como entes políticos que integram a Federação.

## **2.5. Dos instrumentos de cooperação dos entes federativos na competência administrativa comum**

Fernanda Almeida, ao discorrer sobre as competências na Constituição de 1998, assevera com propriedade:

A competência material do artigo 23 foi designada como competência “comum” termo que, no caso, tem o mesmo sentido de “concorrente”. Haverá uma concorrência de atuação nas matérias que o dispositivo arrola. O que o constituinte deseja é exatamente que os Poderes Públicos em geral cooperem na execução das tarefas e objetivos anunciados.

Como diz Paulo Luiz Neto Lobo (1989:100), “na competência comum ocorre uma descentralização de encargos em matérias de grande relevância social, que não podem ser prejudicadas por questões de limites e espaços de competência”.

Convocam-se, portanto, todos os entes federados para uma ação conjunta e permanente. São eles, por assim dizer, chamados à responsabilidade diante de obrigações que cabem a todos<sup>61</sup>.

Têm-se, portanto, que o exercício das competências materiais comuns deve reger-se pela colaboração dos entes federados, a serem orientados pelas leis complementares a que se reporta o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.

Buscando a essência do termo “cooperação”, que parte da doutrina constitucionalista considera imbricada na forma federativa do Estado, teremos o “federalismo” “cooperativo autoritário” (centrípedo ou centrífugo) e “cooperativo democrático” (de equilíbrio), classificação engendrada por Zimmerman, como acima pontuado.

---

<sup>61</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 113-114.

O primeiro se assenta na força do poder central da Federação, e o segundo ocorre em face da concordância de todos os entes federativos, dando-se por consentimento, e não por imposição. Tal modelo encontra-se respaldado na Constituição de 1988, o qual elimina o autoritarismo da União, e incentiva a solidariedade dos entes federativos, como alternativa segura para uma integração consentida<sup>62</sup>.

O constituinte brasileiro abraçou o federalismo cooperativo, realizando uma repartição de competências, na qual a União se encarrega das normas gerais, cabendo aos Estados a legislação complementar ou suplementar. Tal opção se mostra adequada a um país de dimensão continental como o Brasil, onde há grandes diferenças entre os entes federados no campo econômico, social, financeiro e administrativo<sup>63</sup>.

Na execução das competências materiais comuns dá-se a materialização do federalismo cooperativo, cabendo às leis complementares (normas gerais) à que alude o artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, fixar as normas operacionais necessárias à execução dos serviços e ações de competência compartilhada.

Cumprir observar que no âmbito da competência comum, cada ente federado poderá, *de per si* adotar as providências para execução dos objetivos contemplados, porém, como relembra com percuciência Raul Machado Horta, “competência comum, embora possa ser exercida isoladamente em cada área de poder federal, estadual ou municipal, contém o chamamento à cooperação intergovernamental, consagrando a moderna tendência do federalismo cooperativo”<sup>64</sup>.

Todavia, apesar de fundamental, a repartição de competências não esgota a questão do federalismo constitucional, devendo-se salientar que na execução das ações administrativas comuns deve-se primeiro observar as leis baixadas pelos diversos entes

---

<sup>62</sup> MELLO, Anhaia de. *O Estado Federal e suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 142. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/224/217>>.

<sup>63</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 314.

<sup>64</sup> HORTA, Raul Machado. O meio ambiente na legislação ordinária e no direito constitucional brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, n. 80, jan. 1995.

para o embasamento da execução, para depois buscar os vários instrumentos outorgados ao alcance do desiderato comum.

Assim, na execução da competência comum deverá ser observada a regulamentação normativa existente, de todos os níveis de poder, obedecendo a hierarquia legal.

A previsão de cooperação entre os entes federados para gestão consorciada de serviços tem assento na Constituição Federal que, no seu artigo 241, prescreve:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, é norma de caráter geral, editada pela União, na qual dispôs-se sobre a operacionalização do exercício da competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria ambiental, regulando as ações administrativas relativas à proteção das paisagens, naturais notáveis, à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

No aludido diploma normativo foram previstos, em seu artigo 4º, os instrumentos de cooperação institucional na área ambiental, a saber: consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos, cabendo lembrar que tal rol não é taxativo. Também estão previstos fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos, bem como a possibilidade de delegação de atribuição entre os entes, nos termos dos requisitos previstos na lei complementar<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> “Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I – consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II – convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III – Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;



Os instrumentos e formas de cooperação do federalismo brasileiro ainda se apresentam incipientes, observando-se que a cooperação federativa não é um processo que vem se desenvolvendo de forma igualitária em todas as áreas das políticas públicas, e para todos os níveis de governo, sendo certo que foi no setor de política social e nos pactos intermunicipais que mais se avançou em termos de mecanismos cooperativos<sup>66</sup>.

A baixa institucionalização dos modelos de cooperação e o escasso debate sobre a matéria trazem questionamento acerca dos instrumentos legais disponibilizados no nosso ordenamento e meios de sua implementação.

---

IV – fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V – delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI – delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar.

§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do *caput* podem ser firmados com prazo indeterminado.

§ 2º A Comissão Tripartite Nacional será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 3º As Comissões Tripartites Estaduais serão formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

§ 4º A Comissão Bipartite do Distrito Federal será formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos.

§ 5º As Comissões Tripartites e a Comissão Bipartite do Distrito Federal terão sua organização e funcionamento regidos pelos respectivos regimentos internos.

Art. 5º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

Parágrafo único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no *caput*, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.”

<sup>66</sup> ABRUCIO, Luiz Fernando, SANO Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenaueres XII* (2011), n. 04. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 106, abr. 2012.

A cooperação administrativa, entretanto, se mostra como uma opção eficiente para a descentralização de atividades estatais, na medida em que confere maior independência aos entes na busca de objetivos de interesse comum<sup>67</sup>.

Os consórcios e convênios se apresentam na doutrina e na prática administrativa pátria como os instrumentos próprios e mais utilizados para a realização de serviços de interesse comum dos entes, onde os partícipes buscam o mesmo resultado.

Passemos assim à análise pontual dos instrumentos de cooperação listados na Lei Complementar nº 140/2011.

### **2.5.1. Consórcios públicos**

Nos termos da lei complementar, o primeiro instrumento que se apresenta como passível de utilização para implementação de ações administrativas conjuntas são os consórcios públicos.

Os consórcios públicos encontram-se regidos inicialmente pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que discorre sobre as normas gerais dirigidas a todos os entes federais com a finalidade de contratação de consórcios públicos para realização de objetivos comuns.

Dito instrumento, do qual participam apenas entidades públicas da mesma espécie, vem definido na doutrina nacional como “o ajuste administrativo celebrado por pessoas públicas da mesma espécie, para a consecução de objetivos de direito comum”<sup>68</sup>.

Os consórcios são dotados de personalidade jurídica, podendo se constituir em uma associação pública, adquirindo assim personalidade jurídica de direito público mediante contrato precedido de prévia subscrição de protocolo de intenções (artigo 1º, §1º, c/c artigo 3º da Lei nº 11.107/2005) ou pessoa jurídica de direito privado, atendidos os requisitos da legislação civil. Adquirindo personalidade jurídica de direito público, o consórcio passa a integrar a administração direta de todos os entes federados consorciados<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 86.

<sup>68</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 387.

<sup>69</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 168. Neste sentido também: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 318.

O consórcio será constituído por contrato, cuja celebração depende de subscrição prévia de protocolo de intenções (artigo 3º da Lei nº 11.107/2005), documento que deverá conter, dentre outras informações: o prazo de duração do consórcio (artigo 4º, inciso I); critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio a representar os entes federados consorciados perante outras esferas governamentais (artigo 4º, inciso V); e autorização para gestão associada de serviços públicos, da qual necessariamente constarão as competências transferidas ao consórcio, os serviços públicos objeto da gestão associada e área em que serão prestados, autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços, e critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e outros preços públicos (artigo 4º, inciso XI).

Tal espécie de ajuste não sofreu qualquer alteração na Lei Complementar nº 140/2011, que se reportou à legislação em vigor. Com efeito, vários Estados e Municípios detêm legislação própria acerca dos consórcios, e em algumas, além da especificidade das partes, impõe-se a existência de um conselho executivo, uma autoridade executiva e um conselho fiscal, sendo a estrutura administrativa outro aspecto diferenciador entre consórcios e convênios públicos<sup>70</sup>.

A área de atuação desta avença se restringe à da totalidade dos entes federados envolvidos, isto é, dos Estados e Municípios nela contidos, nos termos do artigo 4º, § 1º, inciso I, da Lei nº 11.107/2005, só podendo a União participar do consórcio em que façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados<sup>71</sup>. Tais ajustes se mostram propícios ao equacionamento de questões ambientais, de alcance sabidamente transfronteiriços.

### **2.5.2. Convênios**

O convênio é espécie de ajuste já amplamente utilizado pelo Poder Público, no qual os diferentes entes públicos, e também entidades privadas, se associam em busca da realização de objetivos de interesse comum.

---

<sup>70</sup> *Idem*, p. 388.

<sup>71</sup> Artigo 1º [...], “§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”.

Infere-se, portanto, que ao contrário dos consórcios, os convênios podem ser firmados entre Poder Público e entidades privadas, e não resultam na criação de nova pessoa pública, sendo considerados simples cooperação associativa, da qual o participe pode retirar sua cooperação a qualquer momento, respondendo somente pelas obrigações assumidas e vantagens auferidas ao tempo que participou do acordo<sup>72</sup>.

O convênio tem o regime jurídico disciplinado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que expressamente consignou, em seu artigo 116, que suas normas se aplicam aos convênios, no que couber.

Já os acordos de cooperação técnica e demais ajustes a que se reporta, juntamente com o convênio, o inciso II do artigo 4º da citada Lei Complementar nº 140/2011, embora não detenham qualquer regramento a nível infraconstitucional, devem respeitar, de todo modo, o artigo 241 da Constituição Federal, assim como os princípios reitores da ordem jurídica administrativa nacional.

Acerca da identificação e aplicação dos princípios reitores da cooperação administrativa, cabe trazer à colação a lição de Pedro Durão sobre a matéria:

Não há na doutrina pátria delineamento específico de princípios exclusivos à cooperação administrativa. Aproveita-se, portanto, todos aqueles inerentes à Administração Pública como um todo, até mesmo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, enunciados pelo art. 37 da atual Constituição Federal.

Ao lado desses, estão outros de tamanha relevância, reconhecidos, portanto, os princípios da descentralização, controle e tutela, continuidade do serviço público, finalidade, controle judicial dos atos administrativos, dentre outros diversos caracterizados como princípios administrativos<sup>73</sup>.

Todavia, elenca o aludido doutrinador como princípios setoriais aplicáveis às formas de cooperação administrativa:

1. o princípio da cooperação acordada – que visa a garantir a colaboração comum entre entes para fins de execução de serviços públicos assegurados pelo Estado;

---

<sup>72</sup> MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 393.

<sup>73</sup> DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 30.

2. o princípio do ingresso livre e voluntário – firmado na autonomia de seus colaboradores, pressupondo uma participação espontânea e de esforços comuns;
3. o princípio do interesse público primário – mediante o qual a cooperação administrativa busca o bem comum, donde os atos cooperativos terão sempre como primazia o interesse coletivo público, sobre qualquer outro interesse;
4. o princípio da vinculação ao ato convenial ou consorcial – pelo qual a cooperação administrativa sempre se apoia na forma escrita, na qual se declara todos os atos de sua constituição, devendo-se realizar somente o que foi acordado; e, por fim,
5. o princípio da responsabilidade dos partícipes e executores – que impõe a responsabilidade dos partícipes pelos prejuízos provocados por seus atos<sup>74</sup>.

Cumpre salientar que, nos termos do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, todas as entidades que recebam verba pública da União, independente da espécie de ajuste firmado, devem realizar licitação para celebrar os contratos daí advindos e sujeitam-se ao controle financeiro e orçamentário do Tribunal de Contas pertinente<sup>75</sup>.

Quanto à delegação de serviços públicos, a doutrina pátria esclarece que a mesma é proibida entre entidades públicas e particulares, admitindo-se somente sob a modalidade de fomento<sup>76</sup>, havendo todavia expressa autorização no artigo 5º da Lei Complementar nº 140/2011 sobre a possibilidade de delegação das ações administrativas entre os entes públicos, desde que o destinatário da delegação possua órgão ambiental qualificado para a execução das ações delegadas e Conselho do Meio Ambiente, a evidenciar que a delegação se restringiu aos entes federados que detêm competência comum na matéria por expressa outorga constitucional.

O convênio, como instrumento de cooperação institucional, não pode ser objeto de delegação de serviço público a particular, pois, como adverte Maria Sylvia:

O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do

---

<sup>74</sup> *Idem*, p. 30/33.

<sup>75</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 318.

<sup>76</sup> *Idem*, p. 316.

convênio; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências institucionais comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos<sup>77</sup>.

Assim, destinando-se a um interesse comum, o objeto do convênio deverá ser de interesse dos convenientes, abrangendo qualquer obra, serviço, atividade, uso do bem ou outros específicos para uma situação de interesse público mútuo e lastreada na finalidade pública<sup>78</sup>.

Cumpra observar que o convênio foi o instrumento de cooperação eleito pelo artigo 17-Q da Lei nº 6.938/1981 (com redação dada pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000) para delegação pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama aos Estados, Municípios e Distrito Federal para desempenho de fiscalização ambiental, com possibilidade de repasse de parcela da receita obtida com Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (artigo 17-B).

A União já possui vasto arcabouço legislativo dispondo acerca dos consórcios e convênios cooperativos entre entes públicos, que vem sendo usado para os mais diversos objetivos de gestão e prestação de serviços públicos.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe acerca da possibilidade de a União firmar convênios como forma de descentralização administrativa e ainda para aparelhamento dos entes estaduais, senão, vejamos:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

[...]

---

<sup>77</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 250.

<sup>78</sup> DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 96.

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

[...]

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

Os convênios de natureza financeira, por seu turno, foram disciplinados na Instrução normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, que dispõe sobre as avenças que visem à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

### **2.5.3. Das comissões tripartites**

No que pertine às comissões tripartites, a que se reporta o inciso III do citado artigo 4º, infere-se serem instrumentos de cooperação criados no bojo da Lei Complementar nº 140/2011, sem nenhuma previsão ou regramento em norma legal anterior.

Tais instrumentos visam a fomentar a gestão compartilhada e descentralizada do meio ambiente, por meio de órgão coletivo com composição paritária dos representantes dos Poderes Executivos da União, Estados e Municípios, cabendo ao regimento interno a disciplina da sua organização e funcionamento.

Órgãos coletivos de deliberação já haviam sido previstos no ordenamento jurídico nacional, para gerenciamento e atuação em matéria ambiental, como por exemplo na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e criou tanto o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, com papel normativo e articulador dos recursos hídricos<sup>79</sup>, como os Comitês de Bacias hidrográficas, com atuação restrita às decisões políticas sobre a utilização da água dentro da Bacia.

---

<sup>79</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 665.

Todavia, a lei complementar ao inovar e colocar na composição da comissão Tripartite Nacional representantes dos Poderes Executivos da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vem sendo reputada inconstitucional.

A polêmica se encontra fulcrada na compatibilidade da sua composição, formada com representantes dos diferentes Poderes Executivos, com o que dispõe o artigo 18 da Carta Magna Federal, dispositivo no qual se assegura a autonomia dos entes federativos, e a cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, I, porque viola a Constituição, crítica extensível às Comissões Tripartites Estaduais e do Distrito Federal<sup>80</sup>.

Por fim, cumpre salientar que dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões poderão advir a celebração de consórcios públicos, convênios ou acordo de cooperação técnica<sup>81</sup>.

#### **2.5.4. Fundos públicos e privados**

A Lei Complementar nº 140/2011 elenca ainda os fundos públicos e privados como passíveis de utilização pelos entes federados como instrumentos de cooperação institucional.

A previsão de criação de fundos encontra-se na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, no artigo 165, § 9º, inciso II, caber à lei complementar estipular as condições para instituição e funcionamento de fundos, dependendo a criação destes entes de autorização legislativa e obrigatória inclusão no Orçamento Fiscal.

Os fundos públicos são mecanismos de descentralização orçamentária dos entes públicos, com seu regramento disposto na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Carta Magna Federal de 1988, diploma legal que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos públicos, e define fundo especial nos seguintes termos: “*constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*” (artigos 71 a 74).

Todavia, segundo parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros (Parecer PGFN/CAF nº 1.396/2011)<sup>82</sup>, os

---

<sup>80</sup> MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 34.

<sup>81</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.



fundos seriam entes despersonalizados, com uma diversidade de mecanismos de funcionamento:

Resumidamente classificados em fundos especiais – denominados fundos típicos, os quais se dividem entre contábeis e financeiros e fundos atípicos, dos quais são exemplos fundos de repartição de receitas, fundos de redefinição de fontes, fundos de instrumentalização de transferências, fundos de incentivos fiscais e os já mencionados fundos por designação.

Com a edição da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, autorizou-se ao Poder Executivo a criação de fundos extraorçamentários, conferindo-lhes nova roupagem, ao conceituá-los da seguinte forma: “*Os fundos contábeis consistirão em contas gráficas abertas e serão exclusivamente para os objetivos designados pelo decreto do Poder Executivo, admitidas apenas deduções necessárias ao custeio das operações*” (artigo 69, § 1º).

Os fundos especiais também encontram-se regulamentados no Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que, tal qual a Lei nº 4.320/1964, impõe regras a serem observadas no tocante à aplicação das receitas vinculadas a fundos, a saber: programação especificada em orçamento próprio, depósitos em estabelecimentos oficiais, evidenciação de registros contábeis de forma individualizada, e outros<sup>82</sup>.

O controle dos recursos aplicados pelos fundos será exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, que realizarão o acompanhamento, análise técnica e controle dos atos praticados pelos agentes públicos dos gastos realizados mediante fundos especiais.

Já os fundos privados detêm regramento diverso, classificando-se em fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos no artigo 16 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e fundos de avais privados.

Vê-se que os fundos privados também se sujeitam a estatutos e regulamentos próprios, já havendo sido criados vários fundos específicos de meio ambiente, tanto por

---

<sup>82</sup> Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/download/relatorios/Parecer\\_PGFN\\_Fundos\\_071011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Parecer_PGFN_Fundos_071011.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2014.

<sup>83</sup> SOUZA, Maria Ilanice Lima de. Fundos Públicos – características, aplicação e controle dos recursos. *Caderno Gestão Pública*, ano 1, n. 1, jul.-dez. 2002, p. 106.

organismos internacionais (GEF/CDB) quanto por privados (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio)<sup>84</sup>, iniciativa levada a efeito também pela União, com a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA<sup>85</sup> por meio da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, pelos Estados, que já criaram 26 fundos ambientais, e pelos Municípios com 900 fundos ambientais<sup>86</sup>.

No âmbito do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia ( Arpa) foi criado um fundo fiduciário, com recursos de doações, e estes valores como seus respectivos dividendos, são destinados a financiar os custos recorrentes das unidades localizadas no bioma, garantindo os recursos financeiros necessários a consolidação das UC criadas. Esse fundo, destinado especificamente a consolidação de UC, foi estabelecido e vem sendo administrado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)<sup>87</sup>.

Todavia, para auferir recursos do fundo as UC solicitantes devem atender três critérios mínimos de gestão, quais sejam: possuir plano de manejo aprovado, ter equipe básica definida e recursos de manutenção assegurados pelo órgão gestor das unidades possuindo também conselho instalado nos moldes da legislação vigente<sup>88</sup>.

### **2.5.5. Instrumentos econômicos**

Também os instrumentos econômicos, citados genericamente na Lei Complementar nº 140/2011, encontram-se previstos no âmbito da Lei nº 9.985/2000 (Snuc), que relaciona uma gama deles, a saber: pagamento por serviços ambientais (artigos 33, 47, 48), pagamento por compensação (artigo 36) e a exploração comercial

---

<sup>84</sup> FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE – Funbio. *Fundos ambientais. Rede Brasileira de fundos socioambientais*. Disponível em: <[http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.606244001282157778\\_ap\\_fecam\\_sc\\_120810\\_manoel.pdf](http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.606244001282157778_ap_fecam_sc_120810_manoel.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

<sup>85</sup> FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – FNMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/fundo-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 03 out. 2014.

<sup>86</sup> FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE – Funbio. *Fundos ambientais. Rede Brasileira de fundos socioambientais*, p. 13. Disponível em: <[http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.606244001282157778\\_ap\\_fecam\\_sc\\_120810\\_manoel.pdf](http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.606244001282157778_ap_fecam_sc_120810_manoel.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

<sup>87</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 54.

<sup>88</sup> *Idem, ibidem*.

de produtos, subprodutos ou serviços biológicos, cênicos, culturais ou da imagens de UC (artigo 33), trazendo ainda previsão para cobrança da água nos artigos 47 e 48<sup>89</sup>.

Outro instrumento econômico previsto no ordenamento jurídico pátrio no âmbito da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, artigo 66, inciso III, e § 5º, inciso III, é a compensação da reserva legal com doação de terra no interior de Unidade de Conservação.

Vê-se portanto, que com exceção das comissões tripartites, os demais instrumentos de cooperação já se encontram previstos na legislação nacional, sendo utilizados com mais ou menos frequência pelos entes federados, que, todavia, deverão utilizá-los tendo em mente os objetivos fixados na Lei Complementar nº 140/2011, quais sejam; a gestão descentralizada, democrática e eficiente do meio ambiente (artigo 3º, inciso I), a harmonização das políticas e ações administrativas evitando a sobreposição de atuação (artigo 3º, inciso III), e, por fim, a garantia da uniformidade da política ambiental no país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (artigo 3º, inciso IV).

#### **2.5.6. Delegação de atribuições e de execução de ações administrativas**

Entre os instrumentos de cooperação previstos no artigo 4º da Lei Complementar nº 140/2011, o inciso V autoriza a delegação de atribuições de um ente federativo para outro, salientando a necessidade e observância dos requisitos previstos nesta lei.

Por seu turno, o inciso VI prevê também a delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, deste que respeitados os requisitos da lei complementar.

Os requisitos necessários à delegação da execução de ações administrativas vêm arrolados no artigo 5º da lei complementar em apreço, que traz preceito que autoriza a delegação, mediante convênio, para a execução de ações administrativas atribuídas ao ente federativo pelo referido diploma legal, condicionando a delegação à necessidade de o ente destinatário dispor de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e, ainda, de um conselho de meio ambiente.

---

<sup>89</sup> A cobrança da água também vem prevista no artigo 19 da Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

O parágrafo único do precitado artigo 5º determina ainda que somente se considerará órgão ambiental capacitado, para fins de delegação, aquele que possuir técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Não há, com relação à delegação de atribuições, a discriminação das condições necessárias à delegação autorizada, e nem se infere de qualquer dispositivo da Lei Complementar nº 140/2011 a razão para a dicotomia realizada no tocante à matéria, com previsão em incisos diversos.

A delegação não pode ser considerada como instrumento de cooperação, detendo mais a natureza de forma de cooperação, que não prescinde de um instrumento específico de outorga, que na espécie é o convênio, já relacionado no inciso I do artigo 4º da Lei Complementar nº 140/2015.

A delegação tem por fulcro o art. 241 da Constituição Federal, só podendo se efetivar através do instrumento de convênio, como previsto no dispositivo legal que o autoriza, não podendo ser realizada por lei ou decreto<sup>90</sup>.

Tal limitação decorre da circunstância de o aludido dispositivo constitucional consolidar a gestão associada entre os entes federados, para execução de serviços que determinada pessoa jurídica pública não possa ou não consiga executar sozinha, necessitando de uma conjugação de esforços, não sendo possível que cada ente federado, através de edição de leis próprias, discipline a matéria à revelia dos demais entes federados envolvidos na delegação. Por esse motivo, foram promulgadas a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 11.107/2005, ambas de alcance nacional e que dispõem sobre normas gerais sobre convênios públicos e consórcios<sup>91</sup>.

Portanto, apesar de o artigo 241 da Constituição Federal estabelecer expressamente a possibilidade de os entes federados disciplinarem “por meio de lei os consórcios e convênios de cooperação”, tal ato há que se referir à disciplina geral dos ajustes, e não ser instrumento de disciplina de determinada delegação em si.

---

<sup>90</sup> Neste sentido: MUKAI, Toshio. A lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Ano 10, n. 60, Belo Horizonte: Editora Fórum, nov./dez. 2011, p. 89.

<sup>91</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 441.

O convênio disciplinado na Lei Complementar nº 140/2011 traz algumas alterações em relação à disciplina legal da Lei nº 8.666/1993, que dispõe sobre tal espécie de ajuste, na medida em que, ao contrário do previsto na Lei de Licitações, poderá ser firmado por prazo indeterminado.

## Capítulo 3

### Unidades sobrepostas

#### 3.1. Os objetivos do Snuc

O declínio da biodiversidade e nos serviços dos ecossistemas é apontado pela doutrina com um dos 10 maiores problemas ambientais internacionais, aparecendo os sistemas governamentais de criação de espaços especialmente protegidos e sua consequente coordenação, como solução eficaz a ser mundialmente adotada na sua resolução<sup>92</sup>. Com efeito, a Organização das Nações Unidas – ONU adotou-os no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, como estratégia para manutenção a ser implementada pelos países signatários.

Tais sistemas foram concebidos por organizações sociais que cuidam da matéria, dentre as quais a União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, organização que também baixou uma lista com proposta de classificação mundial para as áreas protegidas<sup>93</sup>.

A percepção de que o meio ambiente deve ser protegido na sua integralidade, pois só assim serão preservados os processos ecológicos e, em consequência, a vida abrigada em cada *habitat*, deu-se de forma gradual, e tomando-se como ponto de partida as próprias experiências humanas de devastação levadas a cabo em florestas e rios que, uma vez degradados, deixavam de abrigar a vida silvestre e aquática pertinentes.

Inicialmente, a criação de áreas protegidas estava ligada às atividades de caça ou religiosas (bosques e florestas sagrados), não tendo por desiderato a proteção do meio ambiente como um todo, mas apenas de determinados recursos naturais. Já a partir da segunda metade do século XIX, tais espaços passaram a ser instituídos para preservação

---

<sup>92</sup> MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociações: a história da elaboração da Lei do Snuc. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

<sup>93</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: Unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da lei, 2009, p. 72.

de locais dotados de rara beleza, em que a natureza pudesse ser mantida em seu estado primitivo<sup>94</sup>.

Tal enfoque evoluiu e, hodiernamente, a criação de espaços protegidos é apontada, por grande parte dos estudiosos sobre a matéria, como a política mais eficaz na proteção da biodiversidade *in situ*<sup>95</sup>.

Quando do surgimento do termo e primeiros estudos acerca da biodiversidade, o conceito abrigava a diversidade de espécies, evoluindo para diversidade genética e de espécies, para, somente com o advento da Convenção sobre a Diversidade Biológica, em 1992, atingir o alcance atual, no qual a biodiversidade abrange a diversidade ecológica, a diversidade genética e a diversidade de espécie<sup>96</sup>.

Tais conceitos, por seu turno, podem ser assim resumidos: diversidade dentro da espécie (diversidade genética); diversidade entre espécies (diversidade de espécies) e de ecossistemas, ou ecológica (diversidade em um nível mais alto de organização, incluindo todos os níveis de variação desde o genético).

A Convenção sobre a Diversidade Biológica – CDB, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, decorreu da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Cnumad, conhecida como cúpula da terra, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, e constitui um marco na proteção da natureza.

E assim o é porque, além de estabelecer um acordo internacional com objetivos globais de conservação, modificou o parâmetro vigente acerca do que caracterizaria os recursos naturais, bem assim a lógica de ser a biodiversidade um bem da humanidade, conferindo soberania aos países sobre os recursos biológicos existentes no seu território<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: Unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da lei, 2009, p. 64.

<sup>95</sup> *Idem*, p. 63. Neste sentido também BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 12.

<sup>96</sup> Artigo 2º da CDB. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbfdpg/arquivos/cdb\\_port.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbfdpg/arquivos/cdb_port.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

<sup>97</sup> MILANO, Miguel. Unidades de Conservação – Técnica, lei e ética para a conservação da Biodiversidade. In: VIO, Antonia Pereira de Ávila *et al.* *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antônio Herman Benjamin (Coord.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 10.

Também foi no bojo do documento em apreço, cujo objetivo geral consiste na “*conservação da biodiversidade, biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos [...]*”<sup>98</sup> que a ONU estabeleceu na CDB, para os países signatários, como obrigação e procedimento a ser adotado, a identificação e monitoramento de ecossistemas e *habitats* importantes para conservação e utilização sustentável, bem assim a conservação *in situ* de *habitats* e populações naturais, estabelecendo “*um sistema de áreas protegidas, ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica*”<sup>99</sup>.

Assim, nos termos da CDB, os países devem desenvolver suas estratégias e planos nacionais para integrar a biodiversidade e seu uso sustentável em setores relevantes e tomadas de decisões, assumindo ainda a responsabilidade pela conservação de sua diversidade biológica e pelo uso sustentável dos seus recursos biológicos.

Há que se observar entretanto, que a Convenção sobre a diversidade biológica é uma convenção quadro, de caráter genérico, devendo ser devidamente complementada por Protocolos<sup>100</sup>, cumprindo observar ainda que desde 2002 foi estabelecido um conjunto de metas para garantir o cumprimento da convenção, merecendo destaque na espécie a meta de Aichi, que abrange o período de 2011 a 2020, na qual:

Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens

---

<sup>98</sup> Artigo 1º da CDB. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbfdpg/arquivos/cdb\\_port.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbfdpg/arquivos/cdb_port.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

<sup>99</sup> Artigo 8º, alínea “a” da CDB. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbfdpg/arquivos/cdb\\_port.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbfdpg/arquivos/cdb_port.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

<sup>100</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 104.



terrestres e marinhas mais amplas (Metas de Aichi, objetivo estratégico C, Meta 11)<sup>101</sup>.

Dentro de tal perspectiva, passaremos a analisar o sistema de espaços especialmente protegidos do Brasil, visto que sendo os mesmos reconhecidos como estratégias eficazes na proteção da biodiversidade *in situ*, foram adotados como a principal e mais duradoura política estatal de conservação da biodiversidade<sup>102</sup>, que deverá ser implementada por todos os entes da Federação, assim como vem sendo cumpridos os compromissos e metas quantitativas e qualitativas traçadas em âmbito nacional.

No Brasil, o Snuc foi implementado pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que teve uma longa tramitação no Congresso Nacional, recebendo dois substitutivos decorrentes da evolução da concepção e do significado da criação de áreas protegidas, modificações que refletiram diretamente no modo de gestão das Unidades.

Com efeito, no projeto de lei encaminhado em 1988, era nítido o viés conservacionista, no qual se concebia as Unidades como espaços a serem protegidos da ação humana, capaz de pôr em risco a biodiversidade e espécies objeto de proteção. Mas com os substitutivos apresentados, incorporou-se a dimensão social no processo de criação e gestão das Unidades de Conservação, visto que os relatores atentaram-se para a falência da implementação de um Sistema que não levasse em consideração as realidades de pobreza local. Vejamos parte do relatório do deputado Fábio Feldmann que acompanhou a proposta:

[...] Argumenta-se que a situação de penúria em que vivem as Unidades de Conservação é consequência da falta de recursos financeiros, carência esta que, por sua vez, seria determinada, em parte, pela situação de pobreza do País mas, sobretudo, pela ausência da necessária vontade política para a implantação efetiva dessas áreas. A questão que precisa ser colocada, porém, é por que falta essa necessária vontade política? O conservacionismo tradicional tende a

---

<sup>101</sup> Metas de Aichi de Biodiversidade. Decisão Adotada pela Conferência das Partes da Convenção Sobre Diversidade Biológica na sua décima reunião. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008\\_dcbio/\\_arquivos/metas\\_aichi\\_147.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/metas_aichi_147.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2014.

<sup>102</sup> DRUMMOND, José Augusto. Avaliação das unidades de conservação brasileiras – uma segunda leitura. *Novos cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, p. 53-58, jun. 2012, ISSN 1516-6481, p. 55.

localizar a causa do problema na falta de sensibilidade ecológica e de espírito público das elites dirigentes, políticas e empresariais e, por extensão, na falta de educação e consciência da própria população. A degradação e as insuficiências do sistema de unidades de conservação seriam o resultado da prevalência de interesses privados e imediatistas sobre necessidades coletivas e de longo prazo. Embora não se possa negar relevância a esses argumentos, o fato é que eles indicam apenas um lado da questão.

Na realidade, se a sociedade brasileira, em geral, não está informada, conscientizada e convencida da importância dessas unidades é porque, em medida significativa, elas não são concebidas e manejadas com o propósito, claro, evidente e inequívoco, de contribuir para promoção social, cultural, e econômica da população, especialmente das comunidades do entorno dessas áreas. As unidades de conservação não têm suficiente visibilidade social, passam despercebidas para a maior parte das pessoas ou são encaradas como uma verdadeira ameaça por aquelas comunidades diretamente afetadas<sup>103</sup>.

A Lei do Snuc representou importante marco legal, que chamou a atenção pelo seu teor inovativo com relação à proteção “ dos recursos naturais necessários a subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e cultura e promovendo-as social e economicamente”<sup>104</sup>.

Todavia, o sistema recebe críticas doutrinárias no tocante à ausência de abrangência dos demais espaços territoriais especialmente protegidos, como é o caso das áreas de preservação permanente e das reservas legais, bem assim pela falta de integração do sistema com outras políticas de uso de terras e recursos biológicos, como a questão das terras indígenas, falhas que restringiriam a eficiência do Snuc<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociações: a história da elaboração da Lei do Snuc. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

<sup>104</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 63.

<sup>105</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 65.

Elenca o Ministro Herman Benjamin como objetivos do Snuc quatro finalidades principais atribuídas às Unidades de Conservação: conservação da natureza, aproveitamento (igual a gozo) público, pesquisa científica e uso econômico sustentável de seus componentes<sup>106</sup>.

Em face da sobreposição de interesses dos diferentes entes federados acerca dos objetivos listados, a criação de Unidades de Conservação por um ente não pode ser óbice à criação de nova área protegida sob o mesmo território, notadamente quando a falta de implementação ou a má gestão da mesma não alcança os fins preservacionistas, educacionais, científicos e de desenvolvimento a que se propõe, atentando-se, todavia, para algumas premissas necessárias à conformação da sobreposição com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, pois como salienta Andreas J. Krell, citando o Deputado Ricardo Ferraço, na justificativa do Projeto de Lei nº 145:

Parece certo a afirmação de que “o conceito de competência comum implica superposição das competências envolvidas, com o objetivo de assegurar que seu exercício jamais fique prejudicado, por tratar-se de matéria de grande interesse público. Assim, se um ente federado exercer sua competência e um outro igualmente competente deixa de fazê-lo, o interesse público fica preservado. **Os problemas aparecem quando dois ou mais entes igualmente competentes desejam exercer suas competências, o que requer disciplina** (grifo nosso)<sup>107</sup>.

As Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público, mesmo que sejam de domínio privado. No seu processo de criação destaca o legislador a precedência de estudos técnicos e de consulta pública, sendo que a Administração Pública é obrigada a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas (artigo 22, §§ 2º e 3º, da Lei do Snuc) o que não deve ter exceção por estar de acordo com os princípios de democracia participativa.

Segundo Nurit Bensusan, a seleção das áreas para criação de unidades, é um critério chave para a eficiência da conservação da biodiversidade, visto que por vezes

---

<sup>106</sup> BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p. 298.

<sup>107</sup> KRELL, Andreas J. *Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 102.

são criadas deixando de fora elementos que se mostram essenciais ao seu manejo e conservação, devendo as áreas levar em em conta parâmetros como representatividade das amostras abrangidas nos limites da UC, a conectividade entre as áreas, e o uso dos recursos naturais na circunvizinhança<sup>108</sup>.

Pela Lei nº 9.985, de 2000, colhe-se que foram elencadas 12 categorias de unidades de proteção integrantes do Snuc, com manejos distintos, divididas em dois grupos, com destinação e administração próprias, quais sejam:

1. Unidades de Proteção Integral: cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceções previstas em lei<sup>109</sup> (artigo 7º, § 1º);
2. Unidades de Uso Sustentável: cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (artigo 7º, § 2º).

As Unidades de Conservação de Proteção Integral compõem-se das seguintes categorias: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Destarte, sendo o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, isto é, o uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (artigo 7º, § 1º, c/c artigo 1º, inciso IX, da Lei nº 9.985/2000) tem-se que a maioria das categorias, com exceção do Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre, impõe a dominialidade pública das terras que as integram, sendo que mesmo nos casos das Unidades de Conservação que admitem a propriedade privada, o uso pelo proprietário deverá ser compatível com a finalidade da categoria, sob pena de desapropriação da área.

Com efeito, ante a necessidade de preservação dos atributos abrangidos, deve-se observar nos monumentos naturais e refúgios da vida silvestre, unidades que admitem sua criação em propriedades privadas, se o uso particular das terras por estas abrangidas

---

<sup>108</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 23-24.

<sup>109</sup> Uma exceção a esta regra é a coleta de componentes do ecossistema com finalidades científicas no caso de Estação Ecológica (artigo 9º, § 4º, inciso III, da Lei nº 9.985/2000).

está compatível com os objetivos da Unidade, sendo necessária a aquiescência do proprietário com as condições propostas pelo órgão responsável pela administração da Unidade (artigos 12, § 2º e 13, § 2º, da Lei do Snuc), sob pena de desapropriação da área.

Segundo Guilherme Purvin, a simples aquiescência do proprietário não impedirá a desapropriação da área, sendo determinante a análise do Poder Público acerca da conveniência da desapropriação, decorrente de uma verificação da conveniência e oportunidade da desapropriação, em face da inexistência de incompatibilidade entre o interesse coletivo e individual, desde que ocorra inequívoca aquiescência integral das condições impostas pelo Poder Público<sup>110</sup>. Assim, não há que se falar ainda numa transferência ao particular do exame da conveniência e oportunidade da decisão sobre a desapropriação<sup>111</sup>.

A criação destas categorias de UC inviabilizam o uso econômico da propriedade ante a necessidade de proteção integral, visto que consoante se infere dos dispositivos do Snuc que tratam das referidas categorias, o monumento natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (artigo 12 da Lei Federal nº 9.985/2000), enquanto o refúgio da vida silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se assegurem condições para existência ou reprodução de espécies ou comunidades de flora local e da fauna residente e migratória (artigo 13 da Lei Federal nº 9.985/2000).

Constata-se que o regime legal imposto aos proprietários de áreas abrangidas por estas categorias de UC é bem mais restritivo que o simples cumprimento da sua função social da propriedade imposta no artigo 5º, XXII, da Constituição Federal. Todavia, é facultado ao proprietário aquiescer com as restrições e permanecer na posse do seu imóvel, ou, caso não tenha mais interesse no mesmo ante as limitações impostas pelo regime do Snuc, receber a indenização decorrente da desapropriação.

Saliente-se que as unidades que admitem a propriedade privada, não vedam a visitação pública, sujeitas as condições e restrições estabelecidas no plano de manejo, inferindo-se que o uso público destas categorias é mais limitado que as das demais categorias de UC de proteção integral, visto que as demais categorias, além da

---

<sup>110</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 322-323.

<sup>111</sup> *Idem*, p. 323.

preservação da natureza abrangida na unidade, admitem ainda a pesquisa científica , a visitação pública com objetivo educacional, e nos casos dos Parques Nacionais, o turismo ecológico e atividades de recreação em contato com a natureza.

Já as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como visto, possuem o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, admitindo a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (artigo 7º, § 2º c/c artigo 2º, inciso XI, da Lei do Snuc).

As Unidades de Uso Sustentável compõem-se das seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. A única das categorias de uso sustentável elencadas que não admite a presença humana é a Reserva de Fauna, sendo, porém, admitida nas demais, visto que compatível com o uso público desta modalidade de Unidade de Conservação.

Cumprе esclarecer, por oportuno, que as Unidades de Conservação não se restringem aos espaços ambientais previstos na Lei nº 9.985/2000, visto que nos termos do artigo 6º, paragrafo único, da Lei do Snuc poderão, a critério do Conama, integrar o sistema unidades estaduais e municipais criadas para atender a peculiaridades locais, com objetivos de manejos não abrangidos pelas categorias elencadas no artigo 7º da lei em comento.

### **3.2. Da efetividade das Unidades de Conservação no Brasil**

A par da necessidade de criação de espaços protegidos, com metas a serem cumpridas por todas as nações signatárias da Convenção da Diversidade Ecológica e pertinentes protocolos, no tocante a áreas terrestres e áreas marinhas, a doutrina<sup>112</sup> e a

---

<sup>112</sup> V. BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

sociedade civil organizada<sup>113</sup> vêm questionando a efetividade das unidades criadas, preocupação que encontrou eco nos órgãos governamentais brasileiros<sup>114</sup>, que começam a se articular no sentido de monitorar a efetividade das unidades existentes, primeiro passo na busca de novas soluções e estratégias para o alcance do desiderato legal da proteção da biodiversidade e do maior desenvolvimento socioambiental das populações nelas residentes.

O monitoramento das áreas protegidas, relembra Nurit Bensusan, pode se dar em duas escalas, e observando pelo menos dois enfoque. A primeira escala que se apresenta é a unidade de conservação isoladamente considerada, com avaliação particular da mesma, e a segunda escala é o sistema de unidades de conservação como um todo, onde a avaliação devera ser realizada de maneira mais ampla e de forma complementar a primeira. Já no que atine aos enfoques, deverão abranger pelo menos a eficiência do manejo e a eficiência da conservação da biodiversidade<sup>115</sup>.

As Unidades de Conservação totalizam, no Brasil, aproximadamente 17% do território nacional, sendo responsáveis entre 2003 e 2008 por 74% de áreas protegidas em todo o mundo<sup>116</sup>, mas tal política exitosa no tocante à criação de espaços protegidos, não prescinde dos instrumentos operacionais necessários à implementação e consolidação dos mesmos.

Em 2003, por ocasião da Conferência de Partes – COP 76 da CDB os países signatários se comprometeram a desenvolver sistemas de avaliação da efetividade da gestão de áreas protegidas, com relatório sobre 30% de suas áreas<sup>117</sup>.

O Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas, instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, no seu eixo temático 6, estabeleceu a necessidade de

---

<sup>113</sup> V. WCMC – Indicadores globais de efetividade; WCPA/UICN “Marco de referência para avaliação da gestão de áreas protegidas” (2000) e Estudo global de avaliações de efetividade de gestão em áreas protegidas (2008).

<sup>114</sup> Tribunais de Contas e Conama.

<sup>115</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 73.

<sup>116</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min. Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão Ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3101-46/13-P.

<sup>117</sup> Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/4FFE84F7/EfetividadeUC\\_Sergio.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/4FFE84F7/EfetividadeUC_Sergio.pdf)>. Acesso em 14 de nov. de 2014.

avaliação e promoção da efetividade, eficácia e eficiência do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

São os órgãos integrantes do Sisnama os responsáveis pela gestão e consolidação do Snuc, sendo que na esfera federal compete ao Conselho de Governo e Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal o planejamento, a elaboração e a gestão da Política Nacional de Proteção ao Meio Ambiente, competindo ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBIO, este último, especificamente no tocante às Unidades de Conservação, a execução da política e programas ambientais do Governo Federal.

O Conama, órgão consultivo e deliberativo, cuja finalidade é assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais (artigo 6º, inciso II, da Lei nº 6.938/1981), vem elaborando minuta de recomendação aos órgãos gestores do Snuc acerca da elaboração e implementação de avaliações de efetividade de gestão das Unidades de Conservação<sup>118</sup>.

Tal iniciativa procedeu da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, tendo por escopo o estabelecimento de ferramentas para avaliação da efetividade da gestão de Unidades de Conservação no tocante ao alcance dos objetivos propostos, determinando a utilização no que couber dos indicadores globais de efetividade adotados pelo Centro de Monitoramento da Conservação Mundial – WCMC, da ONU, sendo que a proposta de resolução ainda está pendente de aprovação do plenário do Conama.

Por seu turno, compete aos Tribunais de Contas, órgãos técnicos de auxílio ao Poder Legislativo, o controle externo das contas públicas. Todavia, a par da análise dos aspectos econômicos e sociais dos programas e políticas governamentais, tais Cortes vêm realizando a fiscalização das contas públicas levando em conta o aspecto da gestão ambiental, passando a instaurar auditorias ambientais visando a um acompanhamento proativo e à atuação preventiva e pedagógica dos órgãos de fiscalização do meio

---

<sup>118</sup> A proposta de recomendação consta do processo nº 02000.000670/2012 do grupo de trabalho para avaliação e monitoramento das Unidades de Conservação, e decorreu da 8ª reunião da Câmara Técnica de Assuntos jurídicos do Conama de 12 e 13/05/2014. Tem por fim fortalecer as metas de Aichi da CDB, e dar cumprimento ao Decreto nº 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/4FFE84F7/Recom\\_Gestao\\_UCs\\_8aCTAJ\\_12e13maio14\\_Emendas.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/4FFE84F7/Recom_Gestao_UCs_8aCTAJ_12e13maio14_Emendas.pdf)>.



ambiente, dos planos e programas governamentais de preservação ambiental e da compatibilização ambiental da gestão dos recursos públicos.

No tocante à fiscalização em matéria ambiental pelas Cortes de Contas dos entes federados, cumpre termos em mente o magistério de Edalgina Mendonça:

Em matéria ambiental, a competência constitucional dos Tribunais de Contas concentra-se, especialmente na fiscalização da gestão operacional e patrimonial dos dinheiros, bens e valores públicos, a serem examinados sob os aspectos de *legitimidade* e *eficácia*, elencados no *caput* no art. 37 da Constituição da República de observância indispensável quando se trata de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, o atual texto constitucional concede aos Tribunais de Contas a possibilidade de realizarem auditorias de gestão ambiental, outorgando-lhes competência que é não só possibilidade, como dever institucional, e de valor inestimável para concretização das políticas nacionais de proteção ambiental, ainda que esta missão constitucional de atuar na fiscalização ambiental só possa ser efetuada de modo indireto, via controle de contas dos gestores públicos<sup>119</sup>.

Como salienta a doutrinadora, a questão ambiental como critério de base de uma auditoria é relativamente nova e teve origem nos Estados Unidos da América na década de 70, tornando-se, a partir do final da década de 80, uma ferramenta comum de gestão nos países desenvolvidos, seja por empresas públicas ou privadas<sup>120</sup>.

No âmbito da iniciativa privada, o selo verde decorrente das certificações de acordo com a norma da Organização Nacional para Padronização, NBR ISO 14001, passou a ser um diferencial competitivo no mercado<sup>121</sup>.

O Tribunal de Contas da União – TCU, diante de tais realidades, editou a Portaria nº 214, de 28 de junho de 2001, a qual aprova o Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União, com informações gerais, procedimentos operacionais e

---

<sup>119</sup> MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado. *Tribunal de contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle*. Prefácio de José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior. Apresentação de Menelick de Carvalho Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 66.

<sup>120</sup> *Idem*, p. 74.

<sup>121</sup> *Idem*, p. 75.

estratégias metodológicas que servirão para a orientação e execução das auditorias de meio ambiente no âmbito daquela Corte de Contas, e nas palavras do Vice-Presidente Ministro Valmir Campelo, por ocasião da ata da sessão ordinária do plenário do TCU nº 27, de 04 de julho de 2001, que aprovou o Manual, proporcionarão “*a melhoria da gestão ambiental, balizando o acompanhamento e a fiscalização das ações governamentais para adequá-las às exigências de um modelo de desenvolvimento sustentável*”<sup>122</sup>.

Pois bem, no exercício do seu mister constitucional, o TCU, instaurou auditoria ambiental levada a efeito no âmbito do processo TC 034.496/2012-2, no final de 2013<sup>123</sup>, acerca da governança das Unidades de Conservação do Bioma Amazônico, realizando interessante levantamento das principais deficiências das Unidades existentes, e trazendo à luz questões sobre insumos, articulação, resultados da gestão e arcabouço jurídico existente sobre a matéria.

Considerado como patrimônio público na qualidade de bem de uso comum<sup>124</sup>, o meio ambiente foi analisado pelo TCU (nº 034.496/2012-2), no tocante à gestão das Unidades de Conservação, tendo em vista a relevância ambiental, social e econômica que estas apresentam, com vistas a dar conhecimento aos atores interessados na situação levantada, fomentando a articulação destes para promoção das medidas necessárias para reverter o baixo aproveitamento dos potenciais das unidades auditadas.

Para tanto criou um sistema próprio de avaliação das unidades, esclarecido no bojo do acórdão em apreço.

Vê-se que uma tentativa de normatização de um roteiro metodológico de planejamento voltado ao monitoramento das unidades de conservação já havia sido proposto pelo IBAMA, em 2002, e envolvia três aspectos da unidade: avaliação anual da implementação do plano de manejo (atividade que visa a eventual correção de rumos

---

<sup>122</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Ata nº 27, de 04 de julho de 2001. Sessão ordinária do Plenário. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2046654.PDF>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

<sup>123</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min. Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3101-46/13-P.

<sup>124</sup> Segundo Paulo de Bessa: “A Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente à condição de direito de todos e bem de uso comum do povo, modificando o conceito jurídico de meio ambiente, tal como ele estava definido pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente”. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 16. ed, rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 68.

e o estabelecimento de novas atividades destinadas a consecução dos objetivos dispostos no plano, com base na análise das atividades lá descritas e no grau de sua implementação): a avaliação da efetividade do planejamento (a ser realizada no meio e fim do período de vigência do plano, com fulcro em corrigir o planejamento da unidade, dependendo, todavia, do desenvolvimento pelos gestores da UC de um conjunto de indicadores), e por fim, a avaliação da efetividade do zoneamento (que visa aferir se as zonas foram adequadamente alocadas, analisando ainda as situações das zonas temporárias)<sup>125</sup>

Também foram realizados estudos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente – MMA acerca da sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação<sup>126</sup>, que se restringiu às Unidades de Conservação federais, e cujo escopo era contribuir para o debate sobre o financiamento do Snuc, apresentando o mapeamento orçamentário e financeiro do sistema, além de apontar alternativas para o planejamento de gestão financeira das Unidades de Conservação.

Esses dois documentos servirão de aporte para traçarmos um panorama das condições das Unidades de Conservação já criadas e dos principais entraves para sua efetividade.

Segundo o estudo levado a efeito pelo MMA no ano de 2009, o Snuc compõe-se de 1.641 Unidades federais, estaduais e particulares<sup>127</sup>, perfazendo 1.479.286 quilômetros quadrados, os quais demandam custos na ordem anual de R\$ 543,2 milhões para o sistema federal e de R\$ 360,8 milhões para o sistema estadual, com vistas a seu adequado funcionamento, sendo necessários ainda gastos aproximados de R\$ 611 milhões em investimentos de infraestrutura e planejamento a nível federal, e de R\$ 1,18 bilhão nos sistemas estaduais<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 73.

<sup>126</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Pilares para a sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de áreas protegidas. Brasília: MMA. 2. ed. atual. e ampl. 2009.

<sup>127</sup> No site do ICMBio constam 313 Unidades de Conservação federais. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros.html>>.

<sup>128</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Pilares para a sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de áreas protegidas. Brasília: MMA. 2. ed. atual. e ampl. 2009, p. 11.

Tais cifras bilionárias se distanciam bastante das realidades orçamentárias e dos recursos repassados para os órgãos ambientais responsáveis pela gestão do sistema, que sofrem ainda com carência de servidores para atividades de campo em Unidades de Conservação federais e estaduais<sup>129</sup>.

O estudo realizado pelo MMA apontou ainda os três grandes desafios enfrentados pelo Snuc, que são:

1. a totalidade das áreas protegidas por bioma mostram-se insuficientes para a conservação da biodiversidade, cujo critério mínimo de 10% de proteção integral por bioma, fixado no 4º Congresso Internacional de Áreas protegidas não vem sendo observado em todos os biomas nacionais, a exemplo do Pantanal, que conta somente com 2% do seu bioma protegido em UC;
2. muitas unidades criadas não foram implementadas;
3. a efetivação do Snuc se ressentir da existência de instrumentos com base sistematizada de dados e planos que garantam sua sustentabilidade financeira.

Com efeito, a par da necessidade de criação de mais Unidades para proteção de determinados biomas, é essencialmente na esfera da gestão que estão os maiores entraves sofridos para o alcance da efetividade do Snuc.

Na auditoria levada a efeito pelo TCU constatou-se que os objetivos específicos das Unidades de Conservação, como visitação, pesquisa e exploração de produtos naturais não estão sendo alcançados.

Também a insuficiência de recursos humanos e financeiros comprometem sobremaneira a realização de atividades essenciais como fiscalização, proteção, pesquisa etc., quadro agravado pela inexistência ou inadequação dos Planos de Manejo, apontados como o principal instrumento de planejamento e gestão relativo aos usos dos recursos naturais das Unidades de Conservação<sup>130</sup>.

A ausência de pessoal foi apontada como responsável pela ausência de realização ou deficiência de atividades essenciais à gestão das Unidades de Conservação, a saber:

---

<sup>129</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>130</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min. Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3101-46/13-P, p. 2.

fiscalização, articulação local e gestão de conflitos, educação e sensibilização ambiental e monitoramento da biodiversidade<sup>131</sup>.

Outro aspecto interessante apontado pela Corte de Contas federal foi no sentido de que não há clareza, no âmbito do ICMBio, sobre a forma de seleção e regime jurídico utilizado na contratação pelo Governo Federal (cargo público, emprego público, terceirizado ou outro) do pessoal de campo que atua nas UC<sup>132</sup>.

Já a inexistência de plano de manejo impede, nos termos do ordenamento jurídico vigente (Lei nº 9.985/2002), várias atividades relacionadas à sustentabilidade e gestão da Unidade, como visitação, concessão de direito real de uso, manejo, dentre outras, na medida em que as obras e atividades desenvolvidas deverão ser restritas a ações de proteção e fiscalização (artigo 15 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002), sendo o objetivo de desenvolvimento socioambiental o mais impactado ante a subutilização do uso sustentável da unidade<sup>133</sup>.

A ausência de recursos financeiros impacta de forma negativa, principalmente em relação à regularização fundiária das Unidades, que sofrem com a indefinição da posse e propriedade das terras.

Nos termos dos levantamentos levados a cabo pela auditoria:

[...] há a estimativa de que existam 182,5 mil km<sup>2</sup> de terras supostamente devolutas no interior das Unidades de Conservação federais, que ainda não passaram pelo processo de demarcação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos casos de terras devolutas da União (CF, art. 20, II; Decreto-Lei 9.760/1946, art. 1º, “e”; Lei 6.634/79, art. 1º; Lei 6.383/1976, art. 2º), ou pelos órgãos estaduais responsáveis nos casos de terras devolutas estaduais (CF, art. 26, IV).

A ausência de pagamento de indenização das terras particulares ou benfeitorias realizadas em terras devolutas impede a relocação dos moradores residentes no interior das Unidades de Conservação em que não é permitida, pela categoria de manejo, a

---

<sup>131</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>132</sup> *Idem*, p. 55.

<sup>133</sup> *Idem*, p. 45.

presença de pessoas. No bioma amazônico, somente 15% das terras não apresentam problema de regularização fundiária<sup>134</sup>.

A regularização fundiária nada tem de simplista, e perpassa a questão de mera inexistência de recurso financeiro para o pagamento das indenizações, sendo, também, apontados como principais empecilhos ao processo de regularização fundiária das Unidades de Conservação do bioma Amazônico: a complexidade do processo de demarcação e arrecadação de terras devolutas; as inconsistências na cadeia dominial constantes nos cartórios de registros de imóveis; a existência de títulos de propriedade falsos, e os obstáculos ao processo de reassentamento das famílias<sup>135</sup>.

No estudo levado a cabo pelo MMA foram apontados como fatores necessários à efetiva implementação de uma Unidade de Conservação pública o plano de manejo, a demarcação e a regularização fundiária<sup>136</sup>.

Já a auditoria levada a efeito pelo TCU reportou-se ao estudo da CDB (CBD Technical Series nº 18) alusivo ao cenário mundial, que concluiu que a falta de implementação ou consolidação das Unidades se dá basicamente pela ausência de capacidade gerencial para seu adequado funcionamento, notadamente pelo baixo nível de governança, lacunas na legislação e falta de recursos financeiros.

Também a ausência de implementação das Unidades criadas gera um falso diagnóstico do atendimento das metas de proteção assumidas pelo Estado, advertindo com percuciência Nurit Bensusan:

A face mais visível dessa carência financeira é o surgimento dos já mencionados parques de papel. Esse fenômeno possui um aspecto perverso: os “parques de papel” entram nas contagens oficiais de áreas protegidas e apesar de, como já foi visto, colaborarem na diminuição das taxas de desmatamento, não podem ser computados como áreas onde se tem uma efetiva conservação da biodiversidade, mas, em geral, são contados como tal. O resultado é que tais unidades de

---

<sup>134</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min. Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3101-46/13-P, p. 58.

<sup>135</sup> *Idem*, p. 59.

<sup>136</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Pilares para a sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de áreas protegidas. Brasília: MMA. 2. ed. atual. e ampl. 2009, p. 41.

conservação contribuem para diminuir o apelo para criação de novas áreas, mesmo não cumprindo seus objetivos de conservação.<sup>137</sup>

Também a existência de contabilização de Unidades de Conservação não oficialmente criadas pelos diplomas legais pertinentes, longe de ser considerada como um simples erro, acarreta uma série de implicações, pois, como advertem os analistas ambientais do ICMBio, Arlindo Gomes Filho e Marisanta Farias Nóbrega, no Parecer nº 001/2012-CR6/ICMBio, de 20 de janeiro de 2012<sup>138</sup>:

[...] Dessa forma, no âmbito da CR6, passou-se a considerar a possibilidade da não existência de tais Unidades tanto de fato quanto de direito, situação que, se confirmada, caracterizaria um grave erro nas informações oficiais atualmente disponibilizadas pelo ICMBio acerca das Unidades de Conservação federais. Ressaltamos que, apesar do relativo pequeno tamanho de tais áreas, a consideração indevida das mesmas nas estatísticas oficiais do ICMBio tem uma série de implicações: além de alterar o número total de Unidades de Conservação federais efetivamente existentes, afeta a área total federal protegida sob o *status* de Unidade de Conservação, o número e área total sob proteção na categoria ARIE, o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/MMA, a emissão de autorizações para pesquisa no SISBIO, a contabilização de metas e resultados alcançados no planejamento estratégico do Instituto, a contabilização da necessidade de lotação de pessoal, infraestrutura, disponibilização de recursos financeiros, destinação de DAS para chefias etc.

No tocante à articulação entre os atores responsáveis pela gestão, foram apontados pelo TCU a insuficiência de coordenação, a baixa cooperação e a fragilidade de comunicação como principais problemas.

A auditoria conclui que o MMA não vem cumprindo com seu papel de coordenador do Snuc, ocasionando uma grave lacuna na governança que prejudica todo o Sistema, necessitando de um coordenador forte, promotor da articulação e integração

---

<sup>137</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 50.

<sup>138</sup> Parecer técnico nº 001/2012-CR6/ICMBio AIRE Vale do Dinossauro.

intra e intergovernamental das ações direcionadas à implementação de políticas públicas. Neste ponto, afirma:

302. O Brasil carece de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, assim como inter e intragovernos, e tal fato impõe sérios obstáculos a uma abordagem integrada das ações de governo e fragiliza a governança ambiental das Unidades de Conservação (trecho do relatório da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Governança, Diálogo Federativo e Participação Social).

303. O coordenador do Sistema Nacional não exerce a contento seu papel de formulador de estratégias nacionais, de articulador, de mediador e de impulsionador de boas práticas:

“Após 10 anos de promulgação da Lei do Snuc, o país ainda não conseguiu administrar suas Unidades de Conservação como um sistema, ou seja, como um conjunto integrado visando ao alcance dos objetivos nacionais de conservação. A contribuição de cada unidade e de cada categoria de manejo ainda é planejada de forma isolada e inflexível, o que vai contra a proposta de abordagem sistêmica. Utilizando-se uma abordagem sistêmica se terá muito mais flexibilidade para definir a contribuição de cada unidade de conservação para o alcance dos objetivos nacionais de conservação (Nexucs, 2012)<sup>139</sup>.

A baixa articulação dos órgãos públicos entre si ocasiona desperdício e, por vezes, duplicidade de esforços.

A necessidade de cooperação entre União, Estados e Municípios não decorre apenas da prática de boa governança, mas vem prevista no Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (Pnap), que determina a cooperação dos entes federados para o estabelecimento e gestão de Unidades de Conservação (Decreto nº 5.758/2006, princípio XVI).

---

<sup>139</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min. Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3101-46/13-P, p. 63.



Acerca da matéria, verificou-se pelo TCU a diferença dos graus de implementação entre as Unidades de Conservação da esfera federal e as da esfera estadual, nos seguintes termos:

Os indicadores que mais contribuíram a favor das UCs federais foram: estrutura, fiscalização, conselho gestor e articulação local. Contudo, aspectos básicos como plano de manejo, monitoramento da biodiversidade e uso público se encontram em baixo grau de implementação nas duas esferas<sup>140</sup>.

A ausência de cooperação com organizações não governamentais, organizações privadas e pessoas físicas traz prejuízo ao desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000, artigo 5º, inciso IV).

Assim, observa-se deficiência de governança, que é a forma pela qual o Estado, no exercício do poder, atinge suas metas com excelência de administração e aproveitamento dos recursos sociais e econômicos disponíveis.

Para Nurit Bensusan, o monitoramento da eficiência da unidade de conservação, que abrange a verificação se uma área protegida realmente assegura a conservação da biodiversidade, é um desafio, ante a dinamicidade da natureza e seus processos ecológicos. A obtenção de indicadores para aferição do sucesso da conservação também não é matéria simplista, mas vem sendo desenvolvidas ferramentas que se debruçam sobre a eficiência do manejo da unidade, através da aferição da adequação do desenho da área, análise que inclui, além do tamanho e forma, a existência de zonas de amortecimento e de conexões entre a UC e outras áreas naturais, e ainda da eficácia direta do manejo, com avaliação da resposta do manejo aos desafios cotidianos, como planejamento, capacitação, resolução de conflitos e participação dos atores sociais interessados, vem sendo desenvolvidos e aplicados com sucesso em várias partes do mundo<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>141</sup> BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 28-29.

A auditoria do TCU, realizada através da criação de indicadores próprios, como visto, não se restringiu a apontar as fragilidades de gestão das Unidades de Conservação, mas deliberou sobre a necessidade de fomentar o exercício de coordenação do Snuc, a cargo do MMA, determinando ao ICMBio, a apresentação de plano de ação com providências *“para aprimorar o diagnóstico necessário à redução do passivo de regularização fundiária, e para dotar as UCs de planos de manejo, instrumento que deve ser adequado à realidade da UC a fim de que as ações neles previstas sejam efetivamente implantadas”*<sup>142</sup>. Concluindo, ao final, que a situação observada extrapola o âmbito de atuação do ICMBio, deu-se conhecimento dos trabalhos da auditoria à Casa Civil e ao Congresso Nacional.

É certo que tanto o diagnóstico quanto o remédio prescrito pelo TCU no tocante às Unidades de Conservação do Bioma Amazônico não se restringem a essa área, devendo ser considerados como uma realidade do Sistema de Unidades de Conservação brasileiro.

O Brasil é pródigo em leis e planos de ação que não saem do papel, ressentindo-nos de uma verdadeira política integracionista, seja entre os órgãos federais, seja entre estes e os demais entes federados igualmente incumbidos da proteção ao meio ambiente e da conservação da biodiversidade.

Também a geração de renda advinda da exploração racional destes espaços promove um desenvolvimento socioambiental que perpassa a questão da proteção do meio ambiente, atingindo outras áreas governamentais como o turismo, a economia e a inclusão social.

A conjuntura apresentada de escassez de recursos humanos, financeiros e de coordenação, e a relevância do potencial destes espaços impõe maior cooperação entre as esferas de Governo federal, estadual e municipal, com a busca de parcerias públicas e privadas, com vistas a transformar o Snuc em uma ferramenta efetiva de preservação ambiental e desenvolvimento socioambiental.

É certo que o Estado brasileiro deve transpor muitos obstáculos de âmbito jurídico, político e social, para ver implantado o Estado de Direito Ambiental, no qual

---

<sup>142</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min. Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3101-46/13-P, p. 2.

um dos principais objetivos é a realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Segundo Bianchi, caracterizando-se a sociedade contemporânea como uma sociedade de risco, em face das incertezas, inseguranças e imprevisibilidade dos acontecimentos, notadamente em se tratando de assuntos ambientais, necessita que o Estado promova mudanças sistêmicas, nas quais a ação abra espaço frente às promessas constitucionalizadas ou não, de um mundo melhor<sup>143</sup>.

Para tanto impõe-se uma proteção global e sistêmica do meio ambiente, onde uma sociedade democrática, no exercício da cidadania participativa, promova sua contribuição, principalmente através da cobrança aos poderes legitimados da consecução de direitos já assegurados na legislação<sup>144</sup>.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de enunciado através de uma norma-princípio, detém eficácia plena e aplicabilidade direta, atribuindo direito subjetivo a determinados titulares<sup>145</sup>.

Vários são os fatores que influenciam na eficácia das normas jurídicas, notadamente as que tratam do meio ambiente, sendo a falta de estrutura dos órgãos ambientais, o orçamento abaixo da demanda ambiental, e ausência de pessoal e qualificação dos mesmos acima noticiada, apenas alguns dos fatores de ordem normativa.

Vários fatores extranormativos também entram na equação e influenciam na eficácia (social) das normas, tais como o fator econômico, que leva o Estado a adaptar as normas ambientais ao modelo de desenvolvimento social e econômico que tem como matriz a propriedade privada; fatores políticos, nos quais se destaca a hipertrofia do Poder Executivo, que muitas vezes legisla sobre a matéria de forma unilateral, com edição de medidas provisórias, bem assim pela inexistência de educação ambiental dos cidadãos, que por desconhecimento das normas, promulgadas em grande número, na maioria das áreas a que o meio ambiente se refira, reiteradamente as violam dificultando a implementação da legislação, e o correlato objetivo de sustentabilidade ecológica<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> BIANCHI, Patricia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 415-417.

<sup>144</sup> BIANCHI, Patricia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 418.

<sup>145</sup> *Idem*, p. 419.

<sup>146</sup> *Idem*, p. 422-423.

A maior eficácia na implementação na norma jurídica ambiental poderá também ser validamente alcançada com a simples mudança de paradigma hermenêutico dos aplicadores da lei, atualizando sua forma de sua interpretação, questão que será aprofundada, com mais vagar, em tópico acerca da necessidade de uma hermenêutica jurídica ambiental.

### **3.3. Dos casos de sobreposição de Unidades de Conservação**

A sobreposição de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – Etep é uma realidade fática no Brasil, que, mesmo diante da imensidão do nosso território e ante a possibilidade de eleição pelo Poder Público da área a ser abrangida na instituição de Unidades de Conservação<sup>147</sup>, dá-se principalmente pela ausência de monitoramento e diálogo entre os entes criadores e gestores destes espaços.

Em estudo voltado à avaliação das Unidades de Conservação e da política brasileira de criação de UC, iniciada na década de 30, e sobre a criação e gerenciamento das UC, José Drummond ressaltou que nada obstante os Estados hajam iniciado as suas políticas de conservação da biodiversidade em data posterior à União, em 2010 existiam 615 Unidades de Conservação estaduais, abrangendo uma área de 75.540.950.48 ha, a qual quase se iguala à protegida pelas UC federais, que atinge a marca de 76.848.771.30 ha, e a soma das mesmas totaliza 17,8% do território brasileiro<sup>148</sup>.

Outro dado interessante do estudo em questão foi que percentualmente as Unidades de Conservação federais têm 53,67% de áreas abrangidas UC (dado distinto do número de UC) de uso sustentável, contra 46,33% de Unidades de Proteção Integral<sup>149</sup>, já os Estados detêm 49,1% de UC de uso sustentável contra 50,9% de UC de

---

<sup>147</sup> A eleição de área para criação de Unidades de Conservação deve considerar, nos termos da legislação pátria, aspectos atinentes aos atributos ecológicos da mesma, aos estudos técnicos e à consulta pública pertinente.

<sup>148</sup> DRUMMOND, José Augusto. Avaliação das unidades de conservação brasileiras – uma segunda leitura. *Novos cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, p. 53-58, jun. 2012, ISSN 1516-6481, p. 73.

<sup>149</sup> *Idem*, p. 60.

proteção integral, porém a área abrangida pelas UC de uso sustentável corresponde a 79,6 contra somente 20,4 sob proteção integral, a evidenciar uma prevalência de áreas sob uso sustentável, mais permissiva<sup>150</sup>, tanto na esfera federal quanto na estadual.

Assim é certo que ante a extensão do território abrangido pelas UC já criadas, sobejam casos de sobreposição, notadamente entre UC de entes federados diversos, e de categorias díspares.

É certo que tais casos merecem regramentos específicos, com contornos mais claros, visto que não são raros os casos de sobreposição entre as várias espécies de espaços ambientais que compõem o gênero.

Os Etep podem ser conceituados como “qualquer espaço ambiental, instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais. Etep é, portanto, gênero que inclui as Unidades de Conservação, as Áreas Protegidas e os demais espaços de proteção específica”<sup>151</sup>.

Assim, apesar da inicial celeuma acerca do alcance da expressão, hoje pacificou-se o entendimento que os Etep compreendem as Unidades de Conservação, Áreas Protegidas (Reserva Legal, e Código Florestal) e Espaços de Proteção Específica, que compreendem tanto as terras indígenas quanto os quilombolas, e todas as outras às quais se confira proteção jurídica parcial ou total<sup>152</sup>.

A Lei do Snuc conceituou as Unidades de Conservação, no seu artigo 2º, inciso I, como:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Ainda é bastante incipiente na doutrina nacional o debate acerca da sobreposição, que se debruça com mais vagar acerca das Unidades de Conservação, seja de grupos e categorias iguais, seja de grupos e categorias diferentes, e das terras indígenas.

---

<sup>150</sup> *Idem*, p. 73-74.

<sup>151</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura*: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da lei, 2009, p. 119.

<sup>152</sup> *Idem, ibidem*.

Em estudos realizados pelo Instituto Socioambiental (ISA),<sup>153</sup> datados de 2004, foram identificados 55 casos de sobreposição de Unidades de Conservação e terras indígenas, dentre os quais, 31 entre Unidades de Conservação de uso sustentável, 23 entre Unidades de Conservação de proteção integral e um caso entre Unidades de Conservação de uso sustentável sobre uma de proteção integral e, ambas, sobre uma terra indígena<sup>154</sup>.

Vê-se, diante dos números apresentados, que urge um regramento mais claro sobre tais casos, notadamente em face da concorrência de atribuições sobre a matéria entre os diversos entes da Federação.

O debate sobre a sobreposição de Unidades de Conservação e terras indígenas, apesar de pertinente para o esclarecimento de alguns aspectos da sobreposição, se diferencia basicamente da sobreposição entre Unidades de Conservação em duas vertentes:

1. na sobreposição de terras indígenas e Unidades de Conservação os espaços se destinam a diferentes escopos, havendo um conflito de destinação dos mesmos, notadamente quando se trata de Unidades de Conservação de Proteção Integral que não admitem o uso dos recursos naturais pelas populações residentes;
2. na definição das áreas que irão abrigar as Unidades de Conservação, o Poder Público atua com maior discricionariedade, escolhendo as áreas baseado em pareceres técnicos e consulta pública<sup>155</sup> visando a identificar a localização, dimensão e limites mais adequados para a Unidade a ser criada, o que não se dá na definição de terras indígenas, nas quais a comunidade já se apossou da terra objeto de mera regularização há muito tempo, atuando o Poder Público mais como um certificador da situação<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> RICARDO, Fany. (Org.) *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

<sup>154</sup> RICARDO, Fany; ROLLA, Alicia. Mapas de sobreposições, cálculos e listagens das terras indígenas e unidades de conservação. In: RICARDO, Fany. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza. O Desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 592.

<sup>155</sup> A consulta pública não será todavia obrigatória para criação de estação ecológica e reserva biológica.

<sup>156</sup> LEITÃO, Sérgio. Superposição de leis e de vontades. Por que não se resolve o conflito entre terras indígenas e unidades de conservação? In: RICARDO, Fany. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza. O desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 17/23.

E tal se depreende inclusive do regramento constitucional sobre as terras indígenas que somente em casos excepcionais, e com a devida autorização do Congresso Nacional, permitirá a retirada dos indígenas de suas terras. Neste sentido, vejamos:

Art. 231 São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

[...]

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantindo, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Ademais, no tocante à sobreposição de terras indígenas e Unidades de Conservação, a doutrina pátria já se inclinou no sentido da admissibilidade de sobreposição, mesmo que ocorra em Unidades de Conservação de Proteção Integral.

E a justificativa para tanto decorre do fato de, apesar de as terras indígenas não integrarem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, não fazendo parte das estratégias de conservação da biodiversidade lá abrigadas, têm regramento definido no bojo da Carta Constitucional que, no seu artigo 231, confere aos índios os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, independentemente da destinação conferida às mesmas.

Neste sentido dá-se o magistério de Ibraim Rocha, *verbis*:

Por fim, destacamos que no tema da regularização fundiária, as regras transitórias, previstas nos artigos 55 e 57 da Lei do Snuc, possuem apenas a função de adequação das Unidades de Conservação e áreas protegidas criadas sob a égide das legislações anteriores ao sistema atual, bem como levantar a situação das áreas indígenas e superposições com espaços especialmente protegidos, cujo prazo de 180 dias da publicação da lei já se esgotou, mas os conflitos, devem se resolver a favor das comunidades indígenas, respeitando os ditames

constitucionais e o enfoque de valorização da posse agroecológica e das minorias tradicionais<sup>157</sup>.

O certo é que tanto nos casos de sobreposição de Unidades de Conservação, que vem hipoteticamente admitida no Snuc, quando da possibilidade de instituição dos Mosaicos (artigo 26 da Lei nº 9.985/2000), quanto no caso da sobreposição de Unidades de Conservação com terras indígenas, infere-se a inexistência de uma política articulada com relação aos espaços ambientais especialmente protegidos.

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002 (Lei do Snuc) e dá outras providências, é bastante lacônico quando do regramento dos Mosaicos de Unidades de Conservação relativamente ao equacionamento da questão da gestão das unidades sobrepostas, prevendo nos seus artigos 8º, 9º, 10 e 11, basicamente, que o Mosaico deverá ser reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, e deverá dispor de um conselho com caráter consultivo e gestor das unidades que compõem o Mosaico, ao qual competirá a elaboração do regimento interno, a proposição das diretrizes e ações para compatibilização e otimização das atividades desenvolvidas em cada Unidade de Conservação, e manifestação sobre as propostas de solução para a sobreposição de unidades.

Nos termos do referido decreto, a composição dos conselhos gestores das Unidades de Conservação será definida na portaria de instituição do mosaico e eles terão como presidente um dos chefes das UC que os compõem, escolhido pela maioria simples de seus membros.

Há que se salientar que a Lei do Snuc também admite a sobreposição de Unidades no tocante à reserva da biosfera, modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, cujo objetivo básico é a preservação da biodiversidade e o desenvolvimento das atividades de pesquisa científica (artigo 41 da Lei nº 9.985/2000).

No Brasil, muitas das reservas da biosfera (no total de sete até o momento)<sup>158</sup> são integradas por Unidades de Conservação, detendo gerenciamento diverso, mas com

---

<sup>157</sup> ROCHA, Ibraim José das Mercês. *Posse e domínio na regularização de unidades de conservação. Análise de um amazônida*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 64, 1 abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3972>>. Acesso em: 17 ago. 2014.



identidade de propósitos, qual seja a conservação da biodiversidade e pesquisa científica, a reforçar a possibilidade de sobreposição de Unidades de categorias iguais.

Como visto, a criação de Unidades de Conservação é ação administrativa conferida pela Carta Magna Federal ao Poder Público *lato sensu*<sup>159</sup>, igualmente incumbido da proteção e defesa do meio ambiente e da biodiversidade nele abrigada.

O Snuc é formado pelo conjunto das Unidades de Conservação criadas por todos os entes federados, assumindo a União, através do Ibama, o papel de coordenadora do sistema<sup>160</sup>, e do ICMBio, o de executora das políticas estatais, juntamente com órgãos estaduais e municipais, papéis que, como constatado por auditoria do TCU, não vêm sendo realizados a contento pelos órgãos federais.

Em pesquisa sobre a existência de sobreposição de Unidades de Conservação do mesmo grupo, mas criadas por entes federais diferentes, selecionamos três casos em diferentes regiões que colacionamos a seguir.

Os dois primeiros casos abrangem a sobreposição de Unidades da mesma categoria (parques) mas criadas por entes federados diversos, e se diferenciam pelo fato de que em um dos casos as Unidades sobrepostas se encontram inseridas em um mosaico legalmente instituído pelo MMA, decorrendo daí um regime legal diferenciado com relação às sobreposições não inseridas em mosaicos, como adiante se comprovará com mais vagar.

O último mapa traz a sobreposição de Unidades de Conservação de categorias diferentes (parque e reserva biológica) onde se fará necessária a compatibilização do uso público conferido às mesmas pela Lei do SNUC.

---

<sup>158</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/reserva-da-biosfera>>. Acesso em: 01 out. 2014.

<sup>159</sup> Art. 225, § 1º, inciso III, da CF/1988.

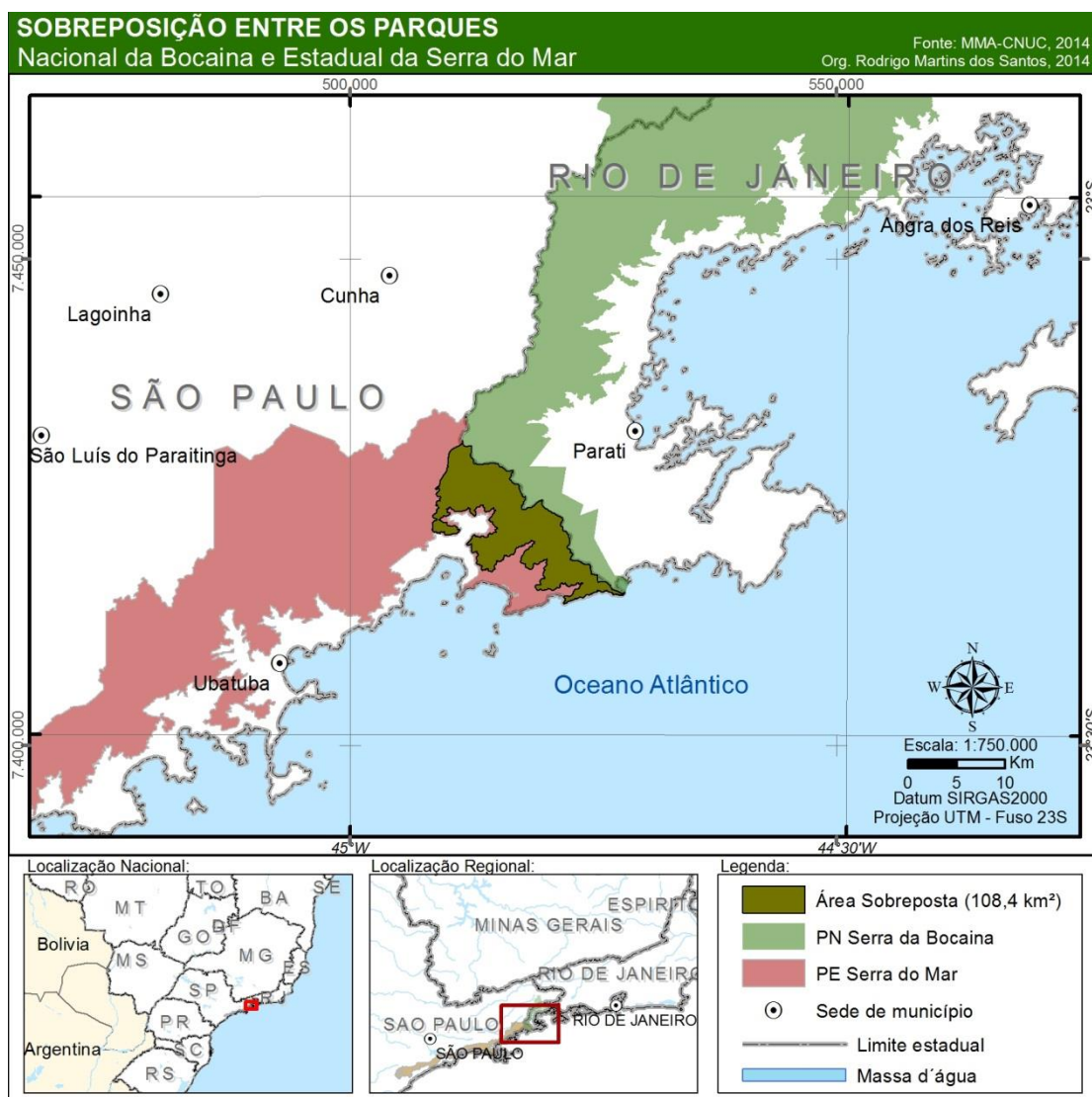
<sup>160</sup> “Art. 6º O Snuc será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II – Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III – órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.”

### 3.3.1. Sobreposição entre o Parque Nacional da Bocaina e o Parque Estadual da Serra do Mar



**Figura 1:** Mapa de sobreposição do Parque Nacional Serra da Bocaina e Parque Estadual Serra do Mar.

No mapa acima, que traz o primeiro caso de sobreposição de unidades de conservação posto a análise, podemos observar a sobreposição do Parque Estadual Serra

do Mar, criado pelo Estado de São Paulo, com o Parque Nacional Serra da Bocaina, localizados nos Estados de São Paulo (aproximadamente 40% do parque) e Rio de Janeiro (os 60% restantes)<sup>161</sup>.

Os Parques Nacionais têm regulamento próprio, instituído pelo Decreto Federal nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que, nada obstante se reporte aos Parques Nacionais, é excepcionalmente aplicado por alguns Estados e Municípios na gestão de parques estaduais e municipais. Todavia, há Estados, como São Paulo, que baixaram suas próprias leis regulamentadoras dos seus parques estaduais<sup>162</sup>.

Uma vez que o parque é uma Unidade de Conservação da categoria de proteção integral, cujo escopo básico é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, no qual está possibilitada a realização de pesquisa científica e desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e turismo ecológico (artigo 11 da Lei do Snuc), infere-se que a existência do plano de manejo é condição essencial para o atendimento de todos os objetivos de uso público da unidade.

Na auditoria realizada pelo TCU adrede referida, restou assentado o baixo aproveitamento do uso público dos parques nacionais, ante, principalmente a ausência de plano de manejo, senão, vejamos:

[...] Dos 68 parques nacionais existentes no Brasil em 2012, apenas 26 estavam oficialmente abertos ao turismo: com visitação, controle de entrada e cobrança de ingresso (<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/4-geral/3280-dos-69-parques-nacionais-26-esta-o-oficialmente-abertos-aos-turistas.html>). Além disso, dos quase 4,8 milhões de visitantes nessas UCs em 2011, somente pouco mais de 2 mil pessoas foram a parques localizados na Amazônia.

Outra característica desta categoria de Unidade de Conservação reside no fato da sua “total incompatibilidade com o regime privado, sendo, portanto, indispensável, para sua instituição, a prévia desapropriação

---

<sup>161</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; KLAYM, Ricardo (Orgs.). *Uso público em parques nacionais*. Série Unidades de Conservação. 1. ed. Curitiba, Paraná: CRV, 2012, p. 66

<sup>162</sup> V., por exemplo, a Lei estadual nº 6.884/1962, que dispõe sobre parques e florestas estaduais, monumentos naturais e dá outras providências, e os Decretos nº 25.341/1986 e nº 29.762/1989, que regulamentam os parques estaduais paulistas.

[...]. Por essa mesma razão, não é admitida a permanência de populações humanas residentes, ainda que tradicionais.<sup>163</sup>

O Parque Nacional de Serra da Bocaina é gerido pelo ICMBio, e segundo estudo levado a cabo pelo Grupo de Pesquisa de Direito, Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Mestrado do Uniceub, e publicado pela Editora CRV, no ano de 2012, consta que o mesmo possui plano de manejo em vigor, e situação fundiária parcialmente regularizada<sup>164</sup>.

Em análise do plano de manejo em questão, constante do site do ICMBio<sup>165</sup>, não se infere qualquer alusão à sobreposição detectada, a evidenciar ausência de integração das políticas de administração das duas Unidades, que, como visto no mapa anexado, possuem 108,4 km<sup>2</sup> de área sobreposta.

Já o Parque Estadual da Serra do Mar, administrado pelo Instituto Florestal da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, possui plano de manejo aprovado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – Consema/ SP, em 2006, o qual, a exemplo do Plano de Manejo do Parque Nacional de Serra de Bocaina, não menciona a questão da sobreposição de área afetadas por entes federados diferentes para o mesmo fim no mesmo território.

Todavia, lê-se logo na apresentação do plano de manejo em questão, que um dos desafios enfrentados fora “seu histórico de gestão fracionada em núcleos com autonomia administrativa sem comando unificado, com necessidade de respeitar os direitos de populações tradicionais, bem como de ocupantes que vivem e tiram seu sustento de áreas ainda não indenizadas e a necessidade de integrar sua gestão aos processo de planejamento e desenvolvimento regionais”<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código Eletrônico para localização na página do TCU na internet: AC-3101-46/13-p, p. 25.

<sup>164</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; KLAYM, Ricardo (Orgs.). *Uso público em parques nacionais*. Série Unidades de Conservação. 1. ed. Curitiba, Paraná: CRV, 2012, p. 66.

<sup>165</sup> Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/mata-atlantica/unidades-de-conservacao-mata-atlantica/2212-parna-da-serra-da-bocaina>>.

<sup>166</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Parque Estadual da Serra do Mar. Instituto Florestal de São Paulo. *Plano de manejo elaborado com a assessoria técnica da Consultoria Independente do Projeto de Preservação da Mata Atlântica e do Instituto EKOS Brasil*. Disponível em: <<http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/01/0.-P%C3%A1ginas-Iniciais-.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2013, p. 9.

Em consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, criado e gerido pelo Ministério do Meio Ambiente<sup>167</sup>, infere-se a inexistência de qualquer informação acerca da Unidade em questão, apesar da sua importância para a preservação do bioma Mata Atlântica, sendo a maior unidade a abrigar o mesmo<sup>168</sup>.

Apesar da existência de plano de manejo em ambas as Unidades, instrumentos que nada obstante autorizem o uso público das Unidades, pelas datas de elaboração, encontram-se desatualizados e não fazem menção à existência de sobreposição de duas Unidades criadas por entes federados distintos, remanescem problemas com a regularização fundiária, estabelecimento de boas relações com a população local, criação de infraestrutura, fixação de servidores, e apoio a pesquisas científicas e programas de educação ambiental.

Assim, em análise a esta primeira hipótese, na qual se dá a sobreposição de dois Parques, ambos com plano de manejo devidamente aprovados, parece-nos que haverá a preponderância da União, para gestão da área sobreposta.

E tal se dá em face da preponderância de interesse na área, visto que o Parque Estadual compõe parte de Unidade de Conservação Federal de maior abrangência. Deste modo, ante a inexistência de Mosaico legalmente instituído, para a realização da gestão dos Parques sobrepostos, far-se-á necessária a assinatura de algum termo de cooperação (convênio, associação pública) para resolução dos impasses de gerenciamento, e para o necessário transpasse de recursos financeiros e humanos necessários à gestão conjunta e efetiva implementação das UC, hipótese em que se prescindirá da formulação de novas regras para o uso público da área, visto que as Unidades de Conservação sobrepostas detêm igual escopo.

Tal raciocínio encontra reforço no fato de que já existem os planos de manejo que dispõem sobre o uso, e havendo alguma incompatibilidade entre os mesmos, dar-se-á primazia ao plano da União, que suspenderá o do Parque Estadual no que for incompatível, nos mesmos termos em que acontece com a competência legislativa concorrente, na qual a lei federal suspenderá a eficácia da lei estadual no que for contrário àquela.

---

<sup>167</sup> Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-conservacao/Monitoria\\_etapa\\_I.zip](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-conservacao/Monitoria_etapa_I.zip)>. Acesso em: 6 ago. 2014.

<sup>168</sup> Disponível em: <<http://www.ekosbrasil.org/plano-de-manejo-do-parque-estadual-da-serra-do-mar.html>>. Acesso em 29 ago. 2014.

A solução ora proposta, não fere a lógica da competência comum, que não admite supremacia de quaisquer dos entes federados, porém parte do pressuposto que sendo o plano de manejo um ato normativo, e havendo sobreposição de áreas com planos de manejo válidos e eventualmente incompatíveis, deverá ser observado o regramento constitucional conferido à sobreposição de competência legislativa concorrente.

### 3.3.2. Sobreposição entre o Parque Nacional do Juruena e o Parque Estadual Igarapé Juruena



**Figura 2:** Mapa de sobreposição do Parque Nacional do Juruena e do Parque Estadual Igarapé Juruena.

O segundo caso de sobreposição entre parques nacional e estadual selecionado para análise, evidencia a sobreposição do Parque Nacional de Juruena com o Parque Estadual Igarapé Juruena, o primeiro abrangido pelos Estados do Amazonas e Mato Grosso, e o segundo restrito ao Estado do Mato Grosso.

O Parque Nacional do Juruena faz parte de um Mosaico Amazônia Meridional de áreas protegidas, criado pelo Portaria nº 332, de 25 de agosto de 2011, do Ministério do Meio Ambiente, visto que se encontra confrontado ao leste com as terras indígenas Akyabi e Munduru, e a oeste, em sobreposição parcial, com a Floresta Nacional do Jatuarana, com a reserva de Desenvolvimento Sustentável do Borari e ainda com os Parques Estaduais do Sucunduri e do Apuí<sup>169</sup>.

O Mosaico abrange ao todo 40 Unidades de Conservação, sendo quatro<sup>170</sup> geridas pelo ICMBio, nove, pelo Centro Estadual de Unidades de Conservação (Ceuc), da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas<sup>171</sup>; seis, pela Coordenação de Unidades de Conservação (Cuco), da Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso<sup>172</sup>; e vinte e uma, pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental de Rondônia<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; KLAYM, Ricardo (Orgs.). *Uso público em parques nacionais*. Série Unidades de Conservação. 1. ed. Curitiba, Paraná: CRV, 2012. Uso público em parques, p. 131.

<sup>170</sup> Parque Nacional do Juruena; Parque Nacional dos Campos Amazônicos; Reserva Biológica do Jaru e Floresta Nacional de Jatuarana.

<sup>171</sup> Parque Estadual do Sucunduri; Parque Estadual do Guariba; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bararati; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Aripuanã; Reserva Extrativista do Guariba; Floresta Estadual de Manicoré; Floresta Estadual de Aripuanã; Floresta Estadual de Sucunduri; Floresta Estadual de Apuí.

<sup>172</sup> Parque Estadual Igarapés do Juruena; Parque Estadual Tucumã; Reserva Ecológica de Apiacás; Estação Ecológica do Rio Madeirinha; Estação Ecológica do Rio Roosevelt; Reserva Extrativista Guariba Roosevelt.

<sup>173</sup> Reserva Extrativista Roxinho; Reserva Extrativista Seringueiras; Reserva Extrativista Garrote; Reserva Extrativista Mogno; Reserva Extrativista Piquiá; Reserva Extrativista Angelim; Reserva Extrativista Itaúba; Reserva Extrativista Ipê; Reserva Extrativista Jatobá; Reserva Extrativista Massaranduba; Reserva Extrativista Maracatiara; Reserva Extrativista Sucupira; Reserva Extrativista Castanheira; Reserva Extrativista Aquariquara; Reserva Extrativista Freijó; Reserva Extrativista Rio Preto/Jacundá; Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Cedro; Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Mutum; Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Gavião; Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Araras; Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Tucano.

Além de integrar o Mosaico, o Parna Juruena forma o Corredor Ecológico dos Ecótonos Sul Amazônicos <sup>174</sup> gerido pelo ICMBio. Em consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente, infere-se a inexistência de infraestrutura para acomodação de servidores e visitantes, e que a situação fundiária da Unidade não está regularizada, possuindo a União a titulação de 40% da área, e o Estado, de 5%, sem qualquer percentual de demarcação. A Unidade possuía, em 2012, cinco funcionários, três efetivos e dois estagiários, encontrando-se fechada para visitação e sem programa de educação ambiental<sup>175</sup>.

O Parque Nacional possui plano de manejo, aprovado pela Portaria nº 44, de 30 de junho de 2012, em data, portanto, anterior à constituição do Mosaico, mas a gestão das áreas já está a cargo do seu Conselho Consultivo, que, nos termos da Portaria nº 332, de 25 de agosto de 2011, do Ministério do Meio Ambiente, atuará como instância de gestão integrada das áreas abrangidas.

Já o Parque Estadual de Igarapés do Juruena tem 53% de sua área sobreposta ao Parna Juruena, integrando o Mosaico Amazônia Meridional, detendo como gestor a Coordenadoria de Unidades de Conservação do Mato Grosso, consoante se infere da precitada portaria de constituição do Mosaico.

A criação da referida unidade foi contestada em ação judicial<sup>176</sup>, e teve como justificativa técnica para criação pelo Estado do Mato Grosso:

1. ser região com alto potencial para a conectividade (ligação entre áreas protegidas), permitindo a ligação do futuro Parque Nacional do Juruena a três terras indígenas contíguas e à Reserva Ecológica de Apiacás, formando um bloco florestal com mais de 5 milhões de hectares;
2. que o Zoneamento Socioeconômico-ecológico do Estado de Mato Grosso indicou a área como prioritária para implantação de Unidades de Conservação de

---

<sup>174</sup> Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/uc/3705>>.

<sup>175</sup> CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. Disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeRelatorio&relatorioPadrao=true&idUc=281>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

<sup>176</sup> TJ/MT. Ms Individual nº 0006670-72.2003.8.11.00000/2003 – Tribunal Pleno, Rel. Des. Jose Jurandir Lima, DJe 23 dez. 2004.



proteção integral (Zona 5.2), e a criação dessa Unidade servirá de estímulo para a adoção conjunta de ações visando à proteção, conservação e conectividade dos ecossistemas significativos pelos Estados de Mato Grosso, Amazonas e Pará.

Vê-se que nesta hipótese, a par da existência de sobreposição, as áreas envolvidas ainda se inserem em Mosaicos e/ou foram denominadas áreas de conectividade a demandarem ainda mais uma gestão conjunta.

O Parque Estadual, todavia, não é dotado de plano de manejo, donde o único instrumento de gestão da área disponível é o regimento interno aprovado pelo Conselho Consultivo do Mosaico Amazônia Meridional, do qual faz parte.

Infere-se, deste modo, que esta segunda hipótese de sobreposição de Parques Nacional e Estadual não poderá seguir o mesmo raciocínio da primeira, na medida em que se enquadra na única hipótese prevista pelo Snuc acerca de sobreposição de Unidades de Conservação, qual seja, as unidades integram um Mosaico de Unidades de Conservação formalmente constituído pelo MMA.

Neste caso, a solução foi dada pela própria legislação sobre a matéria, devendo as áreas sobrepostas serem geridas pelo conselho consultivo do Mosaico, este, como visto na hipótese vertida, inclusive formalmente constituído e com regimento interno aprovado.

### 3.3.3. Sobreposição entre o Parque Nacional do Pico da Neblina e a Reserva Biológica Estadual Morro dos 6 Lagos



**Figura 3:** Mapa de sobreposição do Parque Nacional Pico da Neblina e da Reserva Biológica Estadual Morro dos 6 Lagos.

Este caso de sobreposição se diferencia dos anteriores na medida em que envolve Unidades de Conservação de diferentes categorias, visto que se dá entre a Reserva Biológica Estadual Morro dos 6 Lagos, e o Parque Nacional Pico da Neblina, situados no Estado do Amazonas. Parte da área do Parque Nacional também se sobrepõe às

terras indígenas Yanomami e Balato<sup>177</sup>, mas tal peculiaridade não será abordada no presente trabalho.

A sobreposição do Parque com as terras indígenas e com a Rebio Morro 6 Lagos consta do site de informações sobre as Unidades de Conservação no Brasil, gerido pelo Instituto Socioambiental – ISA, que, dentro do Programa de monitoramento de áreas protegidas, realiza o acompanhamento cotidiano do Diário Oficial da União e dos Diários Oficiais dos Estados da Amazônia legal para catalogação e acompanhamento das ações de gestão relacionadas às Unidades de Conservação, tais como plano de manejo, uso público, aprovação dos regulamentos dos conselhos gestores, ações relativas à regularização de posse da terra, dentre outros instrumentos<sup>178</sup>.

Neste caso, apesar de as duas Unidades pertencerem ao grupo de Unidades de Proteção Integral, detêm categorias diversas, com objetivos igualmente diversificados, não fazendo parte ainda de qualquer mosaico instituído pelo MMA.

Com efeito, esta terceira e última hipótese de sobreposição de Unidades de igual grupo mas de categorias diferentes é que enseja maiores detalhes. O que acontece porque as diferentes categorias detêm regime jurídico diferenciado no tocante à visitação e pesquisa científica na Unidade.

E assim o é porque as reservas biológicas têm por fim a proteção integral da biota e demais atributos naturais existentes nos seus limites, estando proibida a visitação pública, salvo com objetivos educacionais. Também a pesquisa científica nesta Unidade de Manejo depende da autorização prévia do órgão responsável pela administração, estando sujeita a restrições previstas em regulamento (artigo 10 da Lei do Snuc).

Já os Parques, como visto, admitem a visitação pública e as pesquisas científicas, devendo tais usos serem fomentados e disciplinados no pertinente plano de manejo.

Há que se observar que a área sobreposta abrange 383 km<sup>2</sup>, detendo, portanto, extensão considerável, na qual a cooperação entre os entes instituidores seria de grande valia.

Analisando ambas as Unidades constata-se que embora tenha sido criado conselho consultivo do Parque, pela Portaria nº 75 do ICMBio, de 25 de junho de 2012, o mesmo

---

<sup>177</sup> MAPA. Amazônia 2009 – *Áreas protegidas e territórios indígenas*. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada, 2009. Disponível em: <<http://www.raisg.socioambiental.org>>.

<sup>178</sup> UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/quem-somos>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

não possui plano de manejo, estando assim com seu uso público prejudicado, já que a visitação está proibida deste 2002 pelo Ministério Público Federal, em decorrência, dentre outros motivos, do turismo desordenado e agressivo ao meio ambiente<sup>179</sup>.

O parque, gerido pelo ICMBio, abriga as duas mais altas montanhas do País – o Pico da Neblina e o Pico 31 de março, o primeiro com 2.998 e o segundo com 2.972 metros de altitude. A região tem ainda alto potencial espeleológico, a evidenciar o apelo turístico da área<sup>180</sup>.

A ausência de plano de manejo, todavia, não impediu a realização de pesquisas na Unidade, visto que consta de notícia, veiculada em 21 de dezembro de 2009, que os gestores da unidade vêm apoiando as pesquisas realizadas no local, e que, no campo da educação ambiental, o parque está elaborando o projeto Dona Quintina<sup>181</sup>, atividades que legalmente estariam vedadas antes da implementação do plano de manejo da Unidade.

A mesma notícia informa que os gestores da Unidade de Conservação estariam estudando a elaboração de um termo de cooperação técnica entre o ICMBio e as prefeituras de São Gabriel da Cachoeira e de Santa Isabel do Rio Negro para reforçar as ações de gestão da Unidade<sup>182</sup>.

A Rebio Morro dos 6 Lagos, que tem 100% da sua área sobreposta ao Parque Nacional Pico da Neblina, totalizando 382,9 km<sup>2</sup>, é gerida pelo Centro Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas, e também não possui plano de manejo. Porém, segundo informações colhidas no site do ISA<sup>183</sup>, a área tem grande potencial para o ecoturismo, possuindo também reservas minerais e águas termais, as primeiras não exploradas, por se encontrarem dentro de Unidade de Conservação.

---

<sup>179</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; KLAYM, Ricardo (Orgs.). *Uso público em parques nacionais*. Série Unidades de Conservação. 1. ed. Curitiba, Paraná: CRV, 2012, p. 126.

<sup>180</sup> UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/uc/5070>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

<sup>181</sup> UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/noticia/parque-do-pico-da-neblina-vai-inaugurar-nova-sede-com-exposicao-de-fotos-e-ritual-indigena>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

<sup>182</sup> *Idem*.

<sup>183</sup> UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/uc/4738>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

O desafio da sobreposição em questão reside assim, não na destinação da área, sendo ambas, como visto, para proteção integral do ecossistema, mas em relação ao uso público a ser conferido à mesma, sendo necessária a proposição de critérios para sua harmonização.

Vê-se que os instrumentos de cooperação com prefeituras municipais já foram aventados para gestão das Unidades, a evidenciar a carência dos órgãos gestores das UC de levarem a cabo a implementação destas e consequente gestão eficiente da área, que como visto, além de abrigar diversas sobreposições, detém grande potencial turístico, científico e econômico (decorrente das jazidas minerais que se encontram inseridas nos seus limites).

Outro complicador ocorre em face da ausência de plano de manejo de ambas as Unidades, o que dificulta ainda mais a questão do uso público admitido nas mesmas.

Nesta hipótese a união de esforços se dará inicialmente para a elaboração dos planos de manejo, para, posteriormente, se falar em gestão conjunta das Unidades sobrepostas.

Uma vez que ocorre a identidade de objetivos (proteção integral) parece-nos possível a sobreposição de Unidades de categorias diferentes devendo se dar prevalência ao uso que mais se adequa à área.

Sendo, como visto, ambas as Unidades dotadas de grande potencial turístico, nada obstante a restrição de uso imposta a Reservas Biológicas, e diante da possibilidade de livre visitação dos parques, deve prevalecer o regime jurídico destes, não em face da supremacia da União, que serviria aqui apenas como reforço, mas porque a área tem grande apelo turístico.

Neste caso, em face da inexistência de plano de manejo, a gestão associada já poderia integrar o aludido documento, que poderia ser contratado de forma conjunta por meio de convênio financeiro e de servidores entre os entes federados.

Diante de tantas especificidades, faz-se necessário pensar num regime jurídico para as Unidades sobrepostas, levando em consideração não apenas as categorias em que as mesmas se encontram inseridas no Snuc, mas ainda o grau de implementação dos instrumentos de gestão da Unidade (existência de plano de manejo, conselho gestor, conselho consultivo etc.) visto que os instrumentos de cooperação relacionados na Lei Complementar nº 140/2011 se mostraram mais ou menos adequados a cada caso específico.

## Capítulo 4

### Da proposição do regime jurídico das Unidades de Conservação sobrepostas

A sobreposição de Unidades de Conservação, como visto, só vem prevista no ordenamento jurídico brasileiro na hipótese de ocorrência de um Mosaico, devendo tal circunstância ser reconhecida por meio de um ato formal do MMA, sendo de competência do seu Conselho a proposição de regras e a resolução dos conflitos advindos das Unidades sobrepostas.

Todavia, ante a competência comum dos entes federados sobre a matéria, há que se indagar se fora da hipótese acima descrita se poderia inferir a existência de um regime jurídico que socorresse os casos de sobreposição não abrangidos por um Mosaico.

Apesar de o ICMBio já haver implantado inúmeros núcleos de gestão territorial integrada<sup>184</sup> de Unidades de Conservação, que não se confundem com mosaicos, na medida em que foram estabelecidos no âmbito da aludida autarquia somente para fins de gestão administrativa, sendo exemplos de tal regime a gestão integrada de Guanabara-Guarupimirim, criada pela Ordem de Serviço nº 01, de 2009, e a gestão integrada de Cuniã-Jacundá, levada a efeito pela Portaria nº 100/2010, tais ações não se encontram previstas na estrutura regimental do ICMBio (Decreto nº 7.515, de 8 de julho de 2011), assim como ainda carecem de normas institucionais, possuindo, também, diferentes formas de organização e funcionamento<sup>185</sup>.

A Constituição Federal ao arrolar as competências materiais comuns da União, Estados e Distrito Federal no seu artigo 23, outorgou à lei complementar a fixação de

---

<sup>184</sup> A gestão territorial integrada levada a efeito pelo ICMBio, segundo a equipe de Divisão de Mosaicos e corredores ecológicos da autarquia, deve possuir: identidade territorial, que compreende a proximidade entre as Unidades de Conservação, partilha de atores, conflitos e ameaças locais, e viabilidade operacional, bem assim objetivos comuns, com integração da equipe e atividades de proteção, integração com o entorno, manejo e otimização de recursos humanos e materiais.

<sup>185</sup> Curso de gestão de mosaico de áreas protegidas da Acadebio. ICMBio. Disponível em: <[https://www.google.com.br/?gfe\\_rd=cr&ei=8\\_8tVJPOGoqC8QeYkIGgDw&gws\\_rd=ssl#q=allan+crema+curso+mosaicos](https://www.google.com.br/?gfe_rd=cr&ei=8_8tVJPOGoqC8QeYkIGgDw&gws_rd=ssl#q=allan+crema+curso+mosaicos)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

normas de cooperação entre os entes federados para o exercício eficaz das competências lá listadas.

Assim, ante o advento da Lei Complementar nº 140/2011, poder-se-ia afirmar a existência de um regime jurídico para o equacionamento da questão das Unidades de Conservação sobrepostas?

Para responder a tal indagação, deve-se debruçar sobre o que constitui os principais entraves relacionados à sobreposição de Unidades de Conservação: a compatibilidade dos objetivos das categorias sobrepostas, a dominialidade das terras, e a competência de atuação dos diferentes entes gestores.

#### **4.1. Compatibilização dos diferentes regimes legais das Unidades de Conservação sobrepostas**

Inicialmente cumpre ponderar que a viabilidade da sobreposição de Unidades de Conservação, criadas por entes federativos diversos, há que observar o grupo das Unidades criadas, visto que é flagrante a incompatibilidade de objetivos entre as Unidades integrantes do grupo de proteção integral – voltadas à máxima preservação da biota – com as Unidades integrantes do grupo de uso sustentável – que admitem o uso direto e abrigam práticas de exploração sustentável de parcela de seus recursos naturais.

A divisão dos grupos realizada pelo Snuc reflete a dicotomia existente no movimento ambientalista brasileiro, que polariza as visões conservacionista e socioambientalista.<sup>186</sup>

Assim, diante dos escopos e formas de manejo tão díspares, não há como conciliar a sobreposição de Unidades de Conservação de grupos diversos. Portanto, à guisa de ilustração, a criação de Unidade de Conservação de Proteção Integral não autorizaria o acesso aos recursos naturais a populações extrativistas, abrigadas por uma reserva extrativista ou por uma reserva de desenvolvimento sustentável.

Infere-se que o equacionamento da sobreposição de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral com uma de Uso Sustentável levaria à inviabilização de ambos os escopos dos diferentes grupos, não sendo possível criar um terceiro gênero de tais espaços sem lei para tanto. Assim, parece que este tipo de sobreposição só poderia levar

---

<sup>186</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 316.

à necessária desafetação de uma das Unidades, observando o objetivo que melhor se adequa à realidade da mesma, com vistas a possibilitar a efetiva proteção integral do bioma abrigado ou o uso sustentável pela coletividade e/ou pelas populações residentes, se assim se mostrar mais factível<sup>187</sup>.

Destarte, a proposição de um regime jurídico próprio para os casos de sobreposição não deve levar à alteração total do ordenamento jurídico vigente, com a negação dos objetivos elencados pelo Snuc (conservação integral/socioambientalismo) para criação de Unidades de Conservação. Bem assim, o equacionamento dos casos de Unidades sobrepostas não prescinde da observância das categorias das Unidades envolvidas e da necessidade de compatibilidade de seus objetivos, devendo-se analisar os instrumentos de cooperação mais adequados para a viabilização da gestão das Unidades envolvidas em tais ocorrências, notadamente em face dos entraves acima relacionados.

#### **4.1.1. Dominialidade das terras**

A questão da demarcação e regularização fundiária é um dos principais entraves à efetividade das Unidades de Conservação brasileiras, visto que a ausência de recursos impede a indenização das terras abrigadas e, em consequência, o remanejamento dos proprietários ou posseiros residentes no seu interior.

Outro problema noticiado por Guilherme Purvin de Figueiredo diz respeito às indenizações milionárias advindas da criação de Unidades de Conservação, que inviabilizam a transferência dos imóveis ao Poder Público, salientando que somente algumas modalidades são incompatíveis com o regime de propriedade privada, a saber: Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Florestas Nacionais, Reservas da Fauna<sup>188</sup>, sendo a Reserva do Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Extrativista constituídas por regime fundiário híbrido, visto que implantadas em terras de domínio público, mas com posse das populações tradicionais<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> Nada obstante a posição aqui sustentada, já existe casos de sobreposição de Unidades de Conservação de diferentes categorias (Apas e Parna), como se dá no Distrito Federal com o Parque Nacional de Brasília e com a APA do Planalto Central, sem que tenha ocorrido qualquer desafetação da área sobreposta.

<sup>188</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 320.

<sup>189</sup> *Idem, ibidem*.



Uma vez que o Snuc admite, independentemente da categoria, que as Unidades de Conservação sejam criadas tanto em terras públicas quanto em particulares, há que se indagar se a dominialidade das terras contidas em uma Unidade de Conservação é fator impeditivo para que ocorra a sobreposição.

Parece que não, mas deve-se pontuar situações distintas.

Ora, das cinco categorias de Unidades de Conservação de Proteção Integral, três (Estações Ecológicas, Reserva Biológica e Parque Nacional) só podem ser instituídas em área de posse e domínio público.

Ocorre que não se extrai do texto legal que a dominialidade das terras públicas abrangidas por determinada Unidade de Conservação, que exija posse e domínio público, tenha que guardar equivalência com o ente que a cria.

Explica-se. O fato de a União criar um Parque Nacional em terras públicas estaduais ou municipais não implica que ela passe a ser proprietária das terras, ou tenha que as desapropriar como condição para criação e implementação da Unidade. Com efeito, o Parque Nacional poderá ser criado em terras públicas federais, estaduais ou municipais, exegese reforçada ainda na ausência de previsão na Lei do Snuc para desapropriação das terras públicas, só havendo previsão na lei sobre a necessidade de desapropriação de terras particulares.

Ora, a imposição de regime administrativo restritivo de um ente federado sobre os bens de outro não é novidade no ordenamento jurídico nacional, sendo exemplo desta restrição o tombamento de bens públicos, bem assim as terras públicas abrangidas na faixa de fronteira.

O tombamento que, como cediço, tanto pode ser realizado sobre bens móveis quanto sobre imóveis, materiais e imateriais, públicos ou privados<sup>190</sup>, é o instituto por meio do qual a Constituição coloca sob a proteção do Poder Público bens do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico<sup>191</sup>.

Assim como a criação de Unidades de Conservação, o tombamento nada obstante precedido de parecer técnico, é ato discricionário,<sup>192</sup> no tocante à necessidade da

---

<sup>190</sup> Art. 1º, § 2º, do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.

<sup>191</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 625.

<sup>192</sup> A natureza discricionária do ato de tombamento não é pacífica na doutrina pátria, enquanto doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro defendem a discricionariedade do tombamento (In: *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 133), José dos Santos Carvalho Filho sustenta,

proteção do bem pela Administração. Incidindo sobre bens públicos, dar-se-á por ofício, produzindo efeitos em relação à alienação, transformações, imóveis vizinhos, conservação e fiscalização, inferindo-se, assim, obrigações de natureza positiva e negativa<sup>193</sup>.

Cumprе salientar que a Constituição Federal de 1988, ao relacionar no seu artigo 216, inciso V, como patrimônio cultural brasileiro, os conjuntos urbanos e sítios de valor ecológico, autorizou a possibilidade de tombamento, de forma mais abrangente do que a prevista na legislação ordinária, vez que nos termos do autorizativo constitucional mencionado, o tombamento não se restringirá às paisagens naturais notáveis<sup>194</sup>.

Também o ato de tombamento poderá acarretar tanto uma restrição individual quanto uma limitação geral, sendo que no primeiro caso recairá sobre bem específico, e no segundo abrangerá uma coletividade, como se dá no tombamento de locais históricos e paisagísticos, nos quais a restrição obriga a todos os residentes na localidade<sup>195</sup>.

Apesar da abrangência do instituto, a doutrina<sup>196</sup> vem criticando o tombamento para proteção da flora e da fauna, visto que tal escopo será melhor alcançado por instrumentos legais de regime jurídico diverso, tais como a criação de Unidades de Conservação, por exemplo, não havendo óbice, todavia, ao tombamento de monumentos naturais, paisagens e sítios ecológicos, que integram o conceito de patrimônio cultural.<sup>197</sup>

O tombamento constitui instrumento voltado para proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, cujos efeitos alcançam tanto bens particulares como

---

que deve ser feita uma distinção quanto ao motivo do tombamento, donde sendo pressuposto a defesa do patrimônio cultural, sua natureza será vinculada, já no que concerne à valoração da qualificação do bem como de natureza histórica, artística etc. e da necessidade de sua proteção o ato é discricionário (In: *Manual de Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2005, p. 717).

<sup>193</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 130.

<sup>194</sup> MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 159.

<sup>195</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 558.

<sup>196</sup> *Idem*, p. 558.

<sup>197</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 277.

pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, só gerando direito à indenização caso ocorra um esvaziamento do direito de propriedade do particular<sup>198</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça, ao se manifestar sobre o direito à indenização do bem tombado, vem adotando o entendimento de que o esvaziamento total do valor econômico do bem dá direito ao pagamento de indenização, devida pelo Poder Público instituidor do tombamento, no montante correspondente ao valor que o imóvel possui no mercado, na medida em que, neste caso, resta descaracterizada a mera servidão administrativa, dando causa à desapropriação<sup>199</sup>.

Vê-se que no tocante a imóveis públicos, não se fala em qualquer espécie de indenização, notadamente quando o bem é tombado por ente federado que não possuía a propriedade do mesmo<sup>200</sup>.

O mesmo se dá com a criação de Unidades de Conservação, em que o proprietário sofrerá limitações na utilização da área, quando não seja o caso de desapropriação.

Já na Faixa de Fronteira, que abrange uma área de 150 km do território nacional<sup>201</sup> e detém no seu interior terras públicas (inclusive Municípios regularmente constituídos) e particulares, as alienações e construções encontram-se submetidas às limitações impostas na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, havendo, portanto, limitação no uso, gozo e disposição da propriedade<sup>202</sup>.

Outro tipo de limitação administrativa se dá na Faixa de Fronteira, na qual, é bom que se saliente, somente as terras públicas devolutas pertencem à União (artigo 20, inciso II), sendo as demais igualmente afetadas pelas limitações de uso impostas pelo regime especial ditado pela Lei nº 6.634/1979<sup>203</sup>.

---

<sup>198</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 274.

<sup>199</sup> Neste sentido REsp 220.983/SP; Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJE 25/09/2000, p. 72; RSTJ, v. 140, p. 97 e REsp 30.519/RJ, Rel. Min. Antônio Torreão Braz, T2 DJ 20/06/94, p. 16.077.

<sup>200</sup> No RMS 18.952/RJ, o STJ fixou o entendimento de que “Como o tombamento não implica em transferência da propriedade, inexistente a limitação constante no art. 1º, § 2º, do DL 3.365/1941, que proíbe o Município de desapropriar bem do Estado”.

<sup>201</sup> BRASIL. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>.

<sup>202</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 759.

<sup>203</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 664.

Frise-se que igual raciocínio não pode ser estendido para as terras públicas existentes no interior de Unidades de Conservação federais, visto que o artigo 20, inciso II, da Constituição Federal elenca como bens da União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental, previstas em lei, onde a criação de Unidades de Conservação poderá ocorrer por decreto ou qualquer outro ato administrativo do ente federado.

A doutrina pátria também enumera uma gama de limitações administrativas decorrentes da tutela ao meio ambiente, muitas delas sequer passíveis de indenização, sendo exemplo destas o Zoneamento Ambiental, os Corredores Ecológicos e os Espaços Ambientais Especialmente Protegidos, que implicam imposição de restrições ao exercício do direito de propriedade<sup>204</sup>, inclusive em terras pertencentes ao Poder Público.

Porém, o entendimento aqui exposto não tem eco na doutrina nacional, que vem se posicionando no sentido da necessidade de desapropriação e consequente indenização das terras públicas integrantes de uma Unidade de Conservação de domínio público.<sup>205</sup> Nesta esteira, a decisão monocrática proferida, no STF, pelo Ministro Celso de Mello, na AC 1.255 MC/RR, adiante reproduzida.

No que concerne à dominialidade das terras públicas abrangidas por Unidades de Conservação que imponham tal previsão, há duas situações distintas, quais sejam: existência de terras devolutas e terras arrecadadas pelos entes federados em função de ações discriminatórias, pertencentes aos bens dominicais do ente federado.

Tal dicotomia encontra-se, inclusive, presente no artigo 225, § 5º, da Constituição Federal de 1988, que dispõe “*são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais*”.

As terras devolutas, como esclarece a eminente administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, são identificadas residualmente, sendo consideradas “*todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio*

---

<sup>204</sup> VIO, Antonia Pereira de Ávila *et al.* *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Coord.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 472.

<sup>205</sup> Neste sentido, Frederico Amado. Ob. cit., p. 273.

*particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público*”<sup>206</sup>.

Pois bem, as terras devolutas pertencem aos Estados desde a Constituição Republicana de 1882, sendo arroladas no artigo 26, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 como bens pertencentes aos Estados, reservando-se à União apenas as indispensáveis à defesa das fronteiras e construções militares, das vias federais de comunicação, e mais recentemente, as destinadas à preservação ambiental, definidas em lei (artigo 20 da CF/1988).

Nada obstante o Snuc esteja regulado em lei, há que se observar que a criação de Unidades de Conservação não necessita obrigatoriamente da edição de lei formal do ente instituidor, podendo ser criada por ato administrativo, nos termos que vem inclusive expressamente consignado na Lei nº 9.099/2001.

Sob este raciocínio, podemos afirmar que somente as terras devolutas abrangidas pelo Código Florestal ou por qualquer outra lei que preveja espaços especialmente protegidas para fins de preservação ambiental constituem bem da União, visto que as Unidades de Conservação não prescindem de ato administrativo ou lei, para serem implantadas.

Portanto, somente em se tratando de um espaço territorial especialmente protegido, definido por lei, nos termos previstos no artigo 225 da CF/1988, as terras devolutas aí abrangidas passarão para o domínio da União.

Todavia, em exegese do dispositivo constitucional em questão, pode-se concluir que em se tratando de terras devolutas, destituídas de registro imobiliário, dá-se a transferência de dominialidade para a União com a simples criação, por ela, de um Parque Nacional, de uma Estação Ecológica ou de uma Reserva Biológica. E assim é porque dispõe o artigo 20, inciso II, da Constituição Federal de 1988 que são bens da União as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental<sup>207</sup>.

Noutro giro, tratando-se de terras públicas devidamente discriminadas e registradas (terras arrecadadas) a simples criação das categorias de Unidade de Conservação elencadas, não transfere a titularidade para o domínio federal.

---

<sup>206</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 660.

<sup>207</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 11. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Método, 2007, p. 286.

Por ocasião da expedição do Decreto sem número de 30 de dezembro de 2010, que ampliou os limites do Parque Nacional da Serra das Confusões, situado no Estado do Piauí, o ente federado endereçou ao ICMBio pleito de pagamento de indenização das terras públicas sobrepostas ao Parque, dando a aludida autarquia federal início a um processo administrativo<sup>208</sup> para avaliação do requerido.

A Procuradoria Federal Especializada, junto ao ICMBio, emitiu parecer<sup>209</sup> sobre a possibilidade de aquisição de imóveis do Estado do Piauí no interior do Parque Nacional da Serra das Confusões, e o ICMBio, adotando o entendimento de que a transferência do imóvel do ente federado poderia se dar tanto por desapropriação (artigo 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941), que exigiria autorização legislativa por parte do Congresso Nacional, como por contrato de compra e venda (artigo 17, inciso I, “e” da Lei nº 8.666/1993), que dependeria de autorização legislativa do ente que pretende alienar o imóvel de sua propriedade, optando, no caso em questão, pela compra e venda das terras públicas do ente estatal, em face da existência de lei estadual autorizativa da aquisição e ante o esgotamento do conteúdo econômico da propriedade em face do regime jurídico demasiadamente restritivo dos Parques Nacionais.

Nesta oportunidade, a Procuradoria Especializada se manifestou no sentido de que para se consolidar fundiariamente um Parque Nacional é necessário que o domínio do imóvel, ou em último caso, o seu uso, seja transferido de alguma forma para o ICMBio, não tendo o ato que institui uma Unidade de Conservação o condão de *per se*, transferir o domínio do imóvel para o patrimônio da União ou do ICMBio.

Tal entendimento se divorcia, em parte, do ora defendido. E assim o é porque, vem-se sustentando a desnecessidade da formalização de transferência do domínio das terras públicas de ente federado diverso, para o criador da UC de domínio público, exegese embasada na inexistência de previsão legal para desapropriação de terras públicas.

Assim, o ICMBio ao admitir que transferência do uso das terras (que neste caso devem estar destituídas de utilização econômica, visto que em tal circunstância impõe-se a indenização), é válida para fins de consolidação fundiária da UC, vai ao encontro

---

<sup>208</sup> Processo ICMBio nº 02070.005681/2010-84.

<sup>209</sup> Parecer nº 0448/2011/AGU/PGF/PFE-ICMBio, de 03/08/2011.

do entendimento ora adotado, no sentido de que nada obsta que as terras públicas abrangidas pela UC permaneçam na titularidade do ente federal na qual estão registradas, mas sob regime especial ditado pelo Snuc.

Em interessante artigo sobre a questão indígena<sup>210</sup>, Elida Seguin e Patrícia Padilha também vislumbram um regime dominial peculiar, em relação às terras indígenas, propondo sua classificação como bem público especialíssimo, em face das restrições advindas do regime legal às quais se encontram jungidas, senão vejamos:

Ainda que pertençam à União, elas não são classificadas como bens públicos de uso comum, de uso especial e muito menos dominicais, porque o Poder Público, embora tenha sua propriedade, não pode delas dispor, apenas sendo possível a ocupação indígena, sendo um *bem público especialíssimo*. A Constituição Federal cunhou uma condição jurídica peculiar para as terras indígenas, as quais não se aplicam aos institutos de Direito Civil nem aos de Direito Público, posto que nem o Poder Público pode delas dispor.

Portanto, não se vislumbra na conclusão de que é possível que terras de um ente federado sejam abrangidas por UC de domínio público de ente diverso nenhuma afronta ao pacto federativo, visto que poderão, assim como as terras indígenas, ser classificadas como bem público especialíssimo, do qual o Poder Público não poderá dispor, visto que direcionado à proteção de florestas, fauna e flora, competência comum que toca igualmente a todos os entes federados.

#### **4.1.2. Necessidade de criação de Unidade sobreposta**

A criação de nova Unidade de Conservação, de ente diverso, sobreposta a uma já existente, também só se justifica naqueles casos em que a primeira UC não foi implementada, seja por deficiência orçamentária, de pessoal, e o mais rotineiro, pela falta de elaboração do plano de manejo, instrumento essencial para a definição do uso e manejo da área, bem como para o atingimento dos objetivos de preservação perseguidos pelo Snuc, visto que a criação de nova UC sobreposta a outra devidamente implementada dá ensejo ao desperdício de esforços e dinheiro público, devendo haver

---

<sup>210</sup> Alguns aspectos da questão indígena. *Revista de Direitos Difusos*, v. 60, jul.-dez./2013, ano XIV, p. 9-37.

razoabilidade e economicidade na criação de UC, notadamente em se tratando de unidade sobreposta.

É certo que a necessidade de proteção da biodiversidade abrigada no interior das UC impõe a busca de alternativas viáveis para o efetivo alcance das finalidades preservacionistas a que o Snuc se propõe, notadamente nas Unidades de Proteção Integral.

A ausência de implementação de uma Unidade pode gerar a sobreposição de nova Unidade por ente distinto, que apresente mais condições de levar a cabo a implementação e o manejo da área, aumentando assim a efetividade do sistema. A eterna espera por um plano de manejo gera muita insegurança nas populações que vivem dentro ou no seu entorno, que continuam a praticar atividades incompatíveis com a nova destinação da área, gerando conflitos a serem resolvidos em âmbito local.

## **4.2. Ausência de violação ao pacto federativo**

O ente que se propõe a criar nova Unidade de Conservação em sobreposição a uma já existente deve atentar para seus limites territoriais, já que a despeito da defendida inexistência de exigência legal para que detenha a dominialidade das terras públicas dela integrantes, o ato de criação não poderá abranger terras de outro ente federado que não estejam sobrepostas ao seu território. Neste diapasão também Helene Ferreira, *verbis*:

Em face da inexistência de lei complementar, Vitta considera que o art. 23 da Carta Magna tem eficácia plena. Nesse sentido, a atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é possível em qualquer hipótese, desde que respeitados seus limites territoriais.<sup>211</sup>

Assim, na criação de UC por Estados, Distrito Federal e Municípios sobreposta a uma UC federal deve-se atentar para os limites territoriais do ente instituidor e ainda para a dominialidade das terras sobrepostas à UC a ser criada.

---

<sup>211</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 21.



Apesar de não haver maiores dificuldades em se compreender a impossibilidade de ente federado criar UC fora dos seus limites territoriais, a questão da dominialidade das terras da UC a ser sobreposta deve ser objeto de maior atenção, uma vez que, em se tratando de UC de domínio público, havendo consolidação das terras da UC federal no domínio da União, pela aquisição por desapropriação ou compra e venda, e adotando-se o entendimento da necessidade de desapropriação de terras públicas na instituição de UC de domínio público, o ordenamento jurídico pátrio impõe vedação à desapropriação de terras federais pelos demais entes da Federação<sup>212</sup>.

A observância da dominialidade das terras, todavia, está dispensada para os casos de sobreposição de UC de categorias que não impõem o domínio público, como é o caso das áreas de preservação ambiental.

Noutro giro, seguindo o raciocínio aqui defendido, a titularidade das terras integrante de uma UC federal de domínio público, não impede a instituição de UC estadual ou municipal de domínio público, sobreposta a esta, visto que cuidando a criação de tais espaços de ação decorrente do exercício da competência comum, os objetivos compartilhados não devem se ater à titularidade das terras, devendo os diferentes entes articularem-se de forma cooperativa para sua obtenção dos fins propostos às Unidades criadas em sobreposição.

Porém, como adverte Wladimir Passos de Freitas:

[...] por ser comum a competência, não deve existir hierarquia. Porém, como cabe à União legislar sobre normas gerais, é previsão razoável a de que a ela caberá o comando geral das competências materiais. É inegável que, mesmo ocupando os entes políticos posições iguais, não havendo hierarquia estabelecida no texto constitucional, na realidade e de fato acaba por existir prevalência do interesse federal<sup>213</sup>.

Assim, parece-nos que, criada Unidade de Conservação federal sobreposta a outra estadual ou municipal, de mesma categoria, a edição de plano de manejo federal suscitará a compatibilização do plano de manejo da Unidade estadual ou municipal, nos

---

<sup>212</sup> MEIRELLES, Hely. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 584 e artigo 3º do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

<sup>213</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 79.

termos em que se dá a compatibilização de competência legislativa concorrente, a saber pelo princípio da subsidiariedade ou pela predominância do interesse.

A eventual incompatibilidade do uso e fins entre as Unidades sobrepostas, porém, dará prevalência à Unidade de Conservação criada pelo ente federal, devendo-se fazer a adequação das demais unidades estaduais e/ou municipais sobrepostas, salientando-se a necessidade de formalização de ato para realização de gestão conjunta.

A Lei Complementar nº 140/2011 arrola de forma exemplificativa os instrumentos de cooperação postos à disposição dos entes federados, que poderão ser validamente utilizados para a gestão conjunta de Unidades sobrepostas, evidenciando a aplicação em matéria ambiental do federalismo cooperativo.

Assim, pontuados os principais entraves para viabilização da sobreposição, passemos a propor o regime jurídico para o equacionamento das hipóteses suso elencadas.

No quadro abaixo, infere-se as soluções encontradas para as hipóteses de sobreposição listadas, que abrangem Unidades de Conservação de proteção integral, criadas por entes federados diversos, de categorias iguais e diferentes:

<b>SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO</b>	<b>POSSIBILIDADE LEGAL</b>	<b>REGIME JURÍDICO</b>	<b>INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO</b>
Proteção integral x Uso sustentável	Não é possível	Impossibilidade de compatibilização dos diferentes regimes jurídicos	
Proteção integral (terras de domínio público) x Proteção integral (terras de domínio privado)	Há possibilidade	Uma vez que as categorias de UC de proteção integral de domínio público admitem maior uso público da área, havendo incompatibilidade no uso das terras abrangidas, deve prevalecer o regime das UC de domínio público.	Todos os elencados na LC nº 140/2011, com exceção de comissões tripartites e consórcios públicos, instrumentos inerentes à UC de domínio público.
Proteção integral (terras de domínio público) x Proteção integral (terras de domínio público)	Há possibilidade, mesmo em caso de categorias iguais criadas por entes federais distintos	Prevalência da UC federal, com adequação das unidades estaduais e municipais sobrepostas em face da preponderância de interesse da União	Todos os elencados na LC 140/2011

Assim, pode-se afirmar que será uma sobreposição perfeita a ocorrida entre UC da mesma categoria de manejo e tipos iguais, mas criadas por entes federados diversos, visto que nestes casos os interesses dos entes são idênticos, evidenciada pela simples eleição da área para uso sustentável ou proteção integral, facilitando a cooperação para gestão conjunta das UC. Ocorrerá uma sobreposição possível, entre UC da mesma categoria de manejo, mas de tipos diferentes, onde a existência de um possível conflito em decorrência do uso público diferenciado dos diferentes tipos, em face do regime jurídico disciplinado no Snuc, poderá ser equacionado pela adoção do regime mais se aproxime da vocação do espaço protegido, isto é, pelo regime da UC que melhor se afine com a vocação da área, já que adoção do regime mais restritivo por vezes não se apresenta factível ante a situação fática existente, e por fim, ocorrerá uma sobreposição

imperfeita, e, portanto, não possível, na sobreposição de UC de categorias de manejo diferentes.

### 4.3. Previsão legal e jurisprudência sobre a sobreposição

Como visto, nem a possibilidade de ocorrência de sobreposição de Unidades de Conservação nem o equacionamento de tal circunstância estão descobertos de previsão legislativa, havendo manifestação na Lei do Snuc e no decreto regulamentador da mesma, da necessidade da instituição formal de Mosaico por ato do Ministério do Meio Ambiente na ocorrência de sobreposição de Unidades de Conservação.

A jurisprudência de nossos tribunais, por seu turno, não enfrentou de maneira direta o tema, mas importante precedente pode ser extraído do voto do Ministro Carlos Ayres Britto, relator da Pet. 3.388-4 – Roraima, no paradigmático processo de demarcação das terras indígenas Raposa-Serra do Sol, voto acompanhado pelo Plenário do STF, no qual houve a expressa declaração da possibilidade de que uma área sob regime especial detenha dupla afetação. Vejamos, por pertinente, o excerto do voto em apreço, *verbis*:

84. O momento é propício para remarcar a perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de “conservação” e “ preservação ambiental, pois o fato é que a Constituição dá por suposto o que dissemos um pouco mais atrás: índios e meio ambiente mantêm entre si uma natural relação de *unha e carne*. Não são como óleo e água, que não se misturam. Com o que de pronto ressaí a seguinte compreensão das coisas: **mais que uma simples relação de compatibilidade, o vínculo entre o meio ambiente e demarcação de terras indígenas é de ortodoxa pertinência. Razão pela qual o decreto homologatório das Terras Indígenas Raposa-Serra do Sol (antecipo o juízo) é inclusivo do Parque Nacional do Monte Roraima, conferindo-lhes, redundantemente, aliás, uma dupla afetação: a ecológica e a propriamente indígena**<sup>214</sup> (grifo nosso).

---

<sup>214</sup> STF. Pet 3.388/RR; Rel. Min. Ayres Britto; Tribunal Pleno; Dje nº 181, de 24 set. 2009.

A questão da dupla afetação, longe de ser um mero *obter dictum* da decisão em apreço, traz à luz importante esclarecimento, consubstanciado na circunstância de que mesmo possuindo determinada área uma afetação sujeita a regime especial de exploração, tal fato não impede que sobre esta recaia nova afetação, máxime havendo compatibilidade entre os objetivos buscados pelos Etep sobrepostos.

No estudo levado a efeito pelo ISA, sobre “o desafio das sobreposições de terras indígenas e unidades de conservação” foram apontados as doutrinas e setores governamentais que admitiam a dupla afetação de terra indígena e Unidade de Conservação, sendo registrados dois entendimentos contrários, um que admitia e outro que não admitia, ressaltando a necessidade de criação de instrumentos legais que possibilitem a garantia dos direitos das populações envolvidas e a sustentabilidade dos recursos naturais<sup>215</sup>.

Outro precedente jurisprudencial interessante pode ser extraído da AC 1.255MC/RR, na qual o STF se debruçou sobre a possibilidade de a União Federal, por si ou por intermédio do Ibama, instituir reservas extrativistas em áreas que compreendem terras pertencentes a um determinado Estado-membro e nas quais tal unidade federada esteja prestes a implantar e a desenvolver projetos da mesma natureza, caracterizando assim a dupla afetação de uma mesma área para criação de Unidade de Conservação para fins idênticos. Eis a ementa da decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello, relator da cautelar, veiculada no informativo nº 432 do STF, *verbis*:

Ementa: Direito Ambiental. Criação de reserva extrativista. Procedimento de instituição dessa unidade de uso sustentável. Necessidade de realização de consulta pública (Lei nº 9.985/2000, art. 22, §§ 2º e 3º, c/c o Decreto nº 4.340/2002, art. 5º, *caput*). Precedente do STF. Instituição, pela União Federal, de reserva extrativista em área que compreende terras públicas pertencentes a um Estado-membro da Federação. Existência de potencial conflito federativo. Instauração da competência originária do Supremo Tribunal Federal, como tribunal da Federação. Precedentes. A questão da desapropriação, pela União Federal, de bens integrantes do domínio

---

<sup>215</sup> Neste sentido: LEITÃO, Sérgio. Superposição de leis e de vontades. Por que não se resolve o conflito entre terras indígenas e unidades de conservação? In: RICARDO, Fany. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza. O Desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 17/23.

público estadual. Possibilidade do ato expropriatório sujeito, no entanto, quanto à sua efetivação, à prévia autorização legislativa do Congresso Nacional (DL nº 3.365/41, art. 2º, § 2º). Controle político, pelo Poder Legislativo da União, do ato excepcional de expropriação federal de bens integrantes do patrimônio imobiliário estadual. Doutrina. Necessidade de observância do regular procedimento expropriatório, inclusive com o reconhecimento do dever da União Federal de indenizar o Estado-membro. Precedentes do STF. Conflito entre a União Federal e as demais unidades federadas, quando no exercício, em tema ambiental, de sua competência material comum. Critérios de superação desse conflito: critério da preponderância do interesse e critério da colaboração entre as pessoas políticas. Reconhecimento, na espécie, em juízo de delibação, do caráter mais abrangente do interesse da União Federal. Inocorrência, ainda, de situação de irreversibilidade decorrente da consulta pública convocada pelo Ibama. Medida liminar indeferida<sup>216</sup>.

Na decisão em apreço restou assentada a preponderância da União para criação de Unidades de Conservação, bem como se debateu acerca da indenização das terras públicas existentes no interior da área a ser afetada. Vejamos:

Isso significa que, concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação do critério da preponderância do interesse, valendo referir – como já assinalado – que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência.

Assentadas tais premissas, examino o pleito cautelar deduzido pelo Estado de Roraima, assinalando, desde logo, que, dentre as Unidades de Conservação que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), estão as unidades de uso sustentável (Lei nº 9.985/2000, art. 7º, II), em cujo Grupo se inclui, como categoria autônoma, a Reserva Extrativista (*lex cit.*, art. 14, IV),

---

<sup>216</sup> STF. Informativo nº 432. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo432.htm#transcricao1>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

definida, pela legislação ambiental (Lei nº 9.985/2000, art. 18, *caput*), como "uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade".

O processo de instituição da reserva extrativista – área que se qualifica como de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais mediante contrato de concessão de direito real de uso, além da formalização de termo de compromisso, ambos necessariamente compatíveis com o Plano de Manejo da unidade de conservação (Lei nº 9.985/2000, arts. 18, § 1º, e 23, c/c o Decreto nº 4.340/2002, art. 13) – compõe-se de diversas fases, dentre as quais destacam-se, como estágios prévios, a efetivação de estudos técnicos e a realização de consulta pública (*lex cit.*, art. 22, §§ 2º e 3º), sendo que esta tem por finalidade "subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade" (Decreto nº 4.340/2002, art. 5º, *caput*).

Uma vez formalmente instituída a reserva extrativista, o ato de sua criação – além de indicar as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional nela compreendidas (Decreto nº 4.340/2002, art. 2º, IV) – legitimará a imposição de proibições e a adoção de restrições e limitações administrativas previstas na legislação ambiental (Lei nº 9.985/2000, art. 18, §§ 3º a 7º), em ordem a preservar, recuperar, defender e manter tal unidade de conservação.

As áreas públicas pertencentes aos Estados-membros (como sucede na espécie) e aos Municípios, de um lado, e as áreas sob domínio privado, de outro, quando incluídas nos limites da reserva extrativista criada por ato federal, deverão ser objeto de regular processo expropriatório por parte da União Federal, considerada a garantia a todos assegurada pela Constituição da República (CF, art. 5º, incisos XXII e XXIV), notadamente aquela consistente na obrigação estatal de efetivar a justa indenização, ainda que o expropriado – atingido, em seu patrimônio, por ato da própria União Federal – seja uma entidade

integrante da Federação (RTJ 50/686 – RTJ 62/465 – RTJ 93/788, v.g.).

**Tratando-se de áreas públicas pertencentes aos Estados-membros, e devendo estas ser incluídas nos limites da reserva extrativista projetada pela União Federal, a esta impor-se-á, para efeito de formalização da declaração expropriatória, a prévia obtenção de autorização legislativa a ser concedida pelo Congresso Nacional, em face do que dispõe a Lei Geral das Desapropriações (Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 2º, § 2º).**

Não obstante a União Federal detenha primazia expropriatória sobre os bens dos Estados-membros (Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, p. 745, item n. 19, 15. ed., 2003, Malheiros), torna-se essencial – considerada a necessidade de preservação da harmonia nas relações institucionais entre as pessoas políticas integrantes da Federação – que a desapropriação, presente tal contexto, seja precedida de autorização legislativa, o que permitirá, ao Congresso Nacional (notadamente ao Senado Federal, que é o garante do equilíbrio da organização federativa), o exercício do controle político sobre ato que se reveste de tão grave repercussão no plano do domínio patrimonial dos entes que compõem o Estado Federal brasileiro.

A razão de ser dessa primazia expropriatória – que confere precedência à União Federal em face dos bens pertencentes às demais unidades federadas – justifica a legitimidade do ato excepcional da desapropriação que incide sobre o patrimônio imobiliário dos Estados-membros, sem que tal procedimento represente ofensa ao estatuto constitucional da Federação (José Carlos de Moraes Salles, *A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*, p. 135/140, itens n. 3.5 e 3.6, 4. ed., 2000, RT; Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 598, item n. 2.1.2, 31ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2005, Malheiros; Diógenes Gasparini, *Direito Administrativo*, p. 657/658, item n. 2, 8. ed., 2003, Saraiva, v.g.), cabendo referir, neste ponto, ante a extrema pertinência de suas observações, o douto magistério de Lucia Valle Figueiredo (*Curso de*



*Direito Administrativo*, p. 311/312, item n. 4.5, 4. ed., 2000, Malheiros):

"Pergunta que se põe: se estamos diante de uma Federação e não há hierarquia entre os entes políticos, qual a explicação para essa ordem hierárquica? A explicação, consoante se nos afigura, diz respeito à hierarquia de interesses.

Na verdade, os interesses da União, de espectro mais amplo, devem preferir aos interesses do Estado, e assim sucessivamente." (grifei)

Isso tudo evidencia, em princípio, notadamente em face da norma de competência exclusiva inscrita no art. 21, IX, da Constituição da República, o caráter preponderante (porque mais abrangente) do interesse da União Federal em tema ambiental, em ordem a reconhecer-se-lhe, ordinariamente, precedência, se e quando concorrerem, relativamente à mesma área, projetos federais e estaduais eventualmente conflitantes, ressalvada, no entanto, a possibilidade constitucional – sempre desejável – de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos de lei complementar da própria União, cujas normas considerarão, para efeito da referida colaboração, o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (CF, art. 23, parágrafo único).

A decisão em apreço foi referendada pelo Pleno do STF, que posteriormente julgou extinto o processo cautelar.

Entretanto, extrai-se do voto interessantes entendimentos sobre vários pontos acerca da sobreposição de projetos destinados à criação de UC sobre a mesma área. Veja que na hipótese *sub judice* não havia ocorrido ainda a sobreposição de UC, mas somente estavam sendo levantados estudos para criação de UC de igual categoria, por entes federados diferentes, na mesma área.

Infere-se da decisão transcrita, além do entendimento da necessidade de desapropriação das terras públicas abrangidas em UC de domínio público de ente diverso, a necessidade de coordenação dos entes envolvidos e, em caso de impossibilidade da mesma, assentou-se a preponderância da União para criação de Unidades de Conservação numa mesma área. E tal não poderia ser diferente, ante a fixação do entendimento da necessidade de indenização das terras públicas integrantes

da Unidade, o que só pode ser levado a cabo pela entidade política de maior abrangência em face da menor.

Em estudo sobre o julgado em apreço, Nicolau Dino Neto asseverou que a proposta de criação de unidades de conservação observam razões ligadas à proteção do meio ambiente, mas o tipo a ser implantado evidencia, em muitos pontos, interesses colidentes. Assim, eventual confronto de pretensões veiculadas por entes políticos distintos deverá resolver-se pela prevalência de interesses da maior abrangência<sup>217</sup>.

Na espécie, optando a União pela criação de uma Reserva Extrativista – Resex, na mesma área da pretendida para criação pelo Estado de uma Floresta Pública – Flona ou Área de Preservação Permanente – APA, é certo que haverá prevalência da União, visto que o interesse geral na criação de reservas extrativistas atinge uma duplicidade de propósitos relacionados à utilização sustentável de recursos ambientais e regularização fundiária, por meio de contratos de concessão de direito real de uso, da posse de áreas necessárias à subsistência das comunidades tradicionais.

Assim, o aludido autor reforçou os argumentos da decisão proferida pelo STF, sob o fundamento de que “o exercício de uma competência específica da União deve ter preferência sobre as competências genéricas dos demais entes políticos”. Como assinala Luis Roberto Barroso, “Os entes locais, no exercício de suas próprias competências, não podem restringir ou inviabilizar o exercício de competências de caráter nacional atribuídas à União”<sup>218</sup>.

Todavia, o entendimento fixado na aludida decisão, bem assim pelo doutrinador em apreço, não parece ser o melhor entendimento acerca da competência comum para criação de UC.

Com efeito, é assente que o entendimento corrente da doutrina e jurisprudência pátrias se fixou no sentido de que, nada obstante a possibilidade de dupla afetação de uma determinada área, tal só poderá se dar havendo concordância dos regimes jurídicos dos espaços criados. Diante da identidade dos espaços, e ante a impossibilidade de coordenação/cooperação entre as partes, se dará a preponderância da União.

---

<sup>217</sup> NETO, Nicolau Dino. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competência. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas Direito Ambiental, Direitos Difusos e coletivos e direito do consumidor*. São Paulo: Jus Podivm, 2013, p. 98-99.

<sup>218</sup> *Idem*, p. 100.

Há que se ponderar que a criação de unidades de conservação não é uma competência específica da União, sendo igualmente outorgada aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que nem sequer se veem obrigados a restringir os espaços criados às categorias previstas no Snuc, já que podem criar unidades específicas para atender peculiaridades locais.

Ademais, não se pode argumentar que uma Unidade com o regime mais restritivo que outra tenha prevalência de criação, para fins de equacionamento de conflitos advindos de uma suposta sobreposição de interesses, já que o Snuc assim não o faz, mas divide as categorias de UC levando em consideração tão somente aspectos relativos ao uso da área, se de proteção integral ou de uso sustentável.

Portanto, parece que a preponderância, ante a impossibilidade de coordenação dos interesse dos diversos entes envolvidos, para criação numa mesma área de Unidades de conservação de categorias diversas, deveria se dar pela melhor vocação da área, sendo certo que, por exemplo, na presença maciça de populações tradicionais, não se deverá cogitar da criação de UC de proteção integral ante os prejuízos sociais, e dificuldades de implementação da Unidade.

Em vez da exclusão da competência de um dos entes interessados em criar em determinada área uma UC, em face da manifestação no mesmo sentido de outro ente federado, poderia ser imediatamente acertada uma gestão conjunta da área, que abrangendo terras de titularidades de um dos entes, teria prevalência na criação.

Também a união de esforços entre os entes federados por meio da criação de Unidades de Conservação sobrepostas, muitas vezes inevitável, poderá ser acertada para o equacionamento de empecilhos de ordem financeira e administrativa, podendo, no caso de ausência de recursos financeiros, ser realizados convênios de repasse de verbas entre os entes federados para aquisição das propriedades privadas inseridas nas Unidades de Conservação sobrepostas.

Como anteriormente pontuado, afigura-se desnecessária a indenização de terras públicas inseridas no interior de Unidades de Conservação, que apenas será devida se Estado, Distrito Federal ou Município – visto que a desapropriação de terras da União não se mostra possível em nosso ordenamento jurídico pátrio – já houverem dado alguma destinação econômica às mesmas, haja vista que a proteção ambiental constitui dever imposto a todos os entes federados.

Já no tocante à gestão, notadamente diante da ausência de plano de manejo em ambas as áreas, parece válida a realização de convênios de cooperação para intercâmbio de servidores necessários à elaboração dos planos de manejo da área, visto que nos termos do decreto regulamentador da Lei do Snuc, ela compete ao gestor da Unidade ou ao proprietário quando for o caso de manejo (art. 12 do Decreto nº 4.340/2002).

Havendo delegação da gestão da Unidade para pessoa jurídica privada, deverá ocorrer o acerto dos dois entes para a realização dos instrumentos de descentralização pública para particulares.

Já diante da existência de planos de manejo, parece-nos que duas são as soluções possíveis para as questões de sobreposição. A primeira se dará quando a União tiver mais condições de levar a cabo a administração das Unidades sobrepostas, daí haverá preponderância do plano de manejo da Unidade federal, que, a exemplo da competência legislativa, revogará o plano da Unidade sobreposta no que seja incompatível com o mesmo; a segunda hipótese ocorrerá quando o Estado tiver mais condições de levar a cabo a administração da área. Nesta hipótese, deverá haver uma delegação pela União da competência gerencial de parte da Unidade sobreposta para este ente.

Há que se salientar, por oportuno, que tal solução se dará somente na hipótese de inexistir ato de criação de Mosaico de Unidades de Conservação baixado pelo Ministério do Meio Ambiente, na medida em que diante da formal constituição do Mosaico, as regras alusivas ao plano de manejo e a solução dos problemas relativos à sobreposição deverão ser dirimidas pelo Conselho Consultivo com função de gestão deste.

Diante da necessidade da soma de esforços de ambos os entes para o equacionamento das questões de infraestrutura e pessoal de fiscalização das Unidades, poderão ser válidos os vários instrumentos de cooperação elencados na Lei Complementar nº 140/2011, dando ênfase novamente ao convênio e consórcio público ou ainda às parcerias com instituições particulares de defesa do meio ambiente.

Em relação às parcerias com instituições particulares, tais avenças poderão ser úteis tanto para a administração da área quanto para a elaboração dos planos de manejo, mas ganha complicador especial no tocante às áreas sobrepostas na medida em que deverão ser firmadas com representantes legais dos dois entes federados proprietários da área, ou com o eventual consórcio público firmado por ambos.

O modelo proposto serve tanto para os casos de sobreposição já existentes, como para o caso de Unidade criada por determinado ente, que, em face das várias deficiências listadas, não consegue levar a cabo a implementação da área.

Assim, não haverá empecilho se outro ente deliberadamente e diante da importância da área abrangida vier a criar nova Unidade sobreposta.

Apesar de tal prática não acrescentar o contingente de área protegida, será útil no tocante à implementação do sistema aumentando os indicadores de efetividade e eficiência do mesmo.

#### **4.4. Interpretação e aplicação das normas jurídicas ambientais**

A questão da necessidade de adoção de novos paradigmas na interpretação das normas jurídicas ambientais tem relação direta com a busca de maior eficácia das mesmas, visto que o combate a degradação ambiental e a efetiva proteção a biodiversidade não será alcançado com a mera existência de normas que disponham sobre sua proteção.

Em estudo sobre o tema Patricia Bianchi relembra que a eficácia normativa é um problema sistêmico do mundo pós-moderno, e uma das causas ou fatores técnicos para tanto pode ser atribuído à desatualização da lei, no sentido da existência de leis estáticas num mundo real, que se encontra em constante movimento ou mudança, necessitando a reformulação das normas à realidade atual.<sup>219</sup>

Outro entrave apontado à eficácia das normas em geral, dá-se pela omissão da autoridade em aplicá-las e na falta de estrutura adequada à sua aplicação<sup>220</sup>. Cavalieri Filho pondera que a falta de aplicação da lei por desídia, incompetência ou irresponsabilidade da autoridade competente enfraquece a norma, que perde sua função preventiva e punitiva, levando a um encorajamento social do seu descumprimento, observando ainda que a falta de estrutura adequada à aplicação da norma faz com que

---

<sup>219</sup> BIANCHI, Patricia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 265.

<sup>220</sup> *Idem*, p. 265.

não se atendam os objetivos sociais aos quais a mesma se propõe, sendo causa de sua ineficácia<sup>221</sup>.

As já apontadas deficiências orçamentárias, humanas e de gestão dos órgãos estatais responsáveis pelas políticas públicas ambientais brasileiras, e especialmente, dos responsáveis pelo Snuc, decorrem deste último entrave, na medida em que se constatou, inclusive através de instrumentos levados a cabo pelo próprio Poder Público, como auditoria do Tribunal de Contas da União, que nada obstante a existência de estrutura organizacional e hierarquizada para a execução da política do meio ambiente, a mesma se ressentia de uma governança adequada que prejudica a aplicação das normas ambientais, entrave que prejudica sobremaneira a obtenção de resultados eficazes na aplicação da legislação vigente, que, como visto, compreende um extenso número de diplomas normativos infraconstitucionais, como leis, resoluções de órgãos colegiados, portarias etc. sobre os mais diversos aspectos do meio ambiente, editados pelos três entes que compõem a federação.

Também a adoção da política de criação de Unidades de Conservação no Brasil, como garantidora da conservação da biodiversidade, não se restringe à questão do abrigo da natureza intocada, mas se apresenta sob novos desafios, como a questão da posse e domínio das terras abrangidas, da geração de renda as populações tradicionais, e como alternativa ao combate de injustiças sociais.

Esses novos desafios das Unidades de Conservação começam a ser enfrentados dentro da política estatal de proteção a biodiversidade então adotada, devendo-se ter em mente o conceito de política pública, que, segundo Maria Paula Dallari Bucci, são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>222</sup>.

O conceito de políticas públicas para Bucci, em outras palavras, é o Estado em ação, baseado principalmente num plano operacional, que trará a verdadeira efetividade, não bastando a validade, nem a eficácia jurídica, conforme a classificação kelseniana<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de sociologia jurídica* (você conhece?). Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 89-92.

<sup>222</sup> BUCCI, Maria Paula Dalari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Ed. Saraiva, 2006, p.38.

<sup>223</sup> *Idem*, p. 38.

A matriz ideológica estatal também confere importante norte à forma como suas políticas serão efetivadas. Sob o ponto de vista operacional e considerando as instâncias organizacionais, o Estado liberal adota políticas voltadas para a proteção e fortalecimento do mercado, agindo através de políticas públicas para solução de problemas sociais, somente em casos de exclusão devidamente comprovada. Quanto ao alcance, tais políticas são consideradas individualistas, pois partem do pressuposto que todo indivíduo pode gerar seu sustento.

No Estado social, a institucionalidade é voltada para a proteção universalista, sob a ideia de que todos os indivíduos são cidadãos, independente do que têm ou produzem. Nesse tipo de Estado, a burocracia é poderosa e a previdência social é bastante forte, a fim de proporcionar condições de efetividade dos direitos sociais, previstos nos planos normativos.

Já no Estado conservador ou corporativista, as políticas públicas têm por finalidade a proteção dos já protegidos, através de financiamento dessas políticas, por contribuições de classe.

Dessa forma, reconhece-se a ação do Estado como agente central de concretização das normas, coordenando vários agentes, interferindo em maior ou menor intensidade, na resolução dos problemas sociais dos seus cidadãos.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, alçado a *status* de norma constitucional e previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, plasma um direito fundamental de terceira geração, imprescindível à própria existência humana, que vem garantida no ordenamento jurídico tanto através das normas quanto dos princípios constitucionais e infraconstitucionais.

Diante da mudança de paradigma inaugurada com a nova ordem constitucional, bem assim ante a construção de um entendimento no constitucionalismo contemporâneo acerca da necessidade de efetivação dos preceitos veiculadores de princípios fundamentais, faz-se necessária a adoção de uma hermenêutica judicial capaz de dar concretude aos comandos normativos garantidores da proteção ao meio ambiente.

A particularidade da hermenêutica jurídica ambiental também pode ser sentida no fato de a ordem jurídica ambiental deter vários conceitos vagos, amplos e indeterminados, dotando os aplicadores da lei de grande gama de discricionariedade na sua aplicação.

Quanto à interpretação de conceitos jurídicos indeterminados fixados pelo legislador pátrio, existem duas correntes doutrinárias vigentes; a alusiva à teoria objetivo-idealista, que advoga que os mesmos não conferem discricionariedade à Administração no tocante à sua aplicação, porque à mesma só é dado fazer um trabalho de interpretação que leve a uma única solução possível a partir do texto legal; e outra mais voltada ao enfoque jurídico-funcional, na qual se entende que eles conferem discricionariedade à Administração, quando forem alusivos a conceitos de valor que possibilitem a análise, no caso concreto, da efetiva existência de interesse público, todavia a discricionariedade restará afastada na ocorrência de conceitos de experiência ou técnicos que não admitem soluções alternativas.<sup>224</sup>

Sendo a segunda corrente de maior aceitabilidade no Direito brasileiro, há que se salientar, entretanto, que ao tempo em que esclarece que espaços de livre apreciação não são características de todos os conceitos jurídicos indeterminados, traz dificuldades em realizar a fixação de quando o conceito jurídico indeterminado implicará na existência de discricionariedade para o aplicador da lei, demandando um exame particular da norma, em cada caso concreto, com vistas a fixar seus efeitos.

Neste diapasão, é patente que toda vez que a lei se utiliza de conceitos técnicos, que dependem da manifestação de órgãos técnicos para subsidiar a Administração na solução, não se abrirá espaço para qualquer margem de discricionariedade.

A mesma será afastada também perante a existência de conceitos da experiência ou empíricos, visto que, em casos como os tais, existem critérios objetivos, extraídos da experiência comum, que autorizam atingir uma única solução possível<sup>225</sup>.

Já diante da ocorrência dos conceitos de valor a discricionariedade existe, embora não de forma absoluta e ilimitada.

Portanto, diante de tais conceitos a discricionariedade deverá estar sustentada de forma motivada e racional.

Também o fato de os direitos fundamentais virem expressos tanto em normas como em princípios leva à necessidade de aplicação de normas de ponderação, com adoção de técnicas adequadas de interpretação<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> KRELL, Andreas J. *Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 37-50.

<sup>225</sup> GOMES, Luis R. *O Ministério Público e o controle da omissão administrativa*, 2003, p. 94.



Porém, cumpre observar que a doutrina constitucionalista<sup>227</sup> já reconheceu a força vinculante dos princípios, no tocante à realização dos comandos alusivos a direitos fundamentais, pois, consoante pondera Dworkin<sup>228</sup>, é somente quanto ao modo de aplicação que reside a principal distinção entre regra e princípio, visto que regras se aplicam na modalidade tudo ou nada, enquanto os princípios abrigam valores-fins, que necessitam igualmente de proteção.

A necessidade de uma hermenêutica jurídica ambiental vem defendida na doutrina, dentre outros, por Germana Belchior, através da aplicação de princípios de interpretação que visam à busca de soluções justas e constitucionalmente adequadas à interpretação de normas ambientais, notadamente em face do subjetivismo dos princípios e regras sobre a matéria<sup>229</sup>.

Para a aludida doutrinadora, esse trabalho hermenêutico deve ser analisado sob o prisma dos princípios fundantes (princípio da legitimidade, princípio da juridicidade e princípio da solidariedade); dos princípios estruturantes (princípio da precaução, princípio da prevenção, princípios da responsabilização e do poluidor-pagador, princípios da democracia, da cidadania, da informação, da educação e da participação ambiental, princípio da proibição do retrocesso ecológico e princípio do mínimo existencial ecológico) todos inerentes ao Estado de Direito Ambiental, sem olvidar a necessidade de observação dos princípios de interpretação constitucional, a saber: o princípio da razoabilidade, o princípio da ponderação e o princípio da proporcionalidade, os dois últimos destinados a equacionar a questão da colisão entre direitos fundamentais<sup>230</sup>.

---

<sup>226</sup> BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica jurídica ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 195.

<sup>227</sup> BARCELLOS, Ana Paula. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. Disponível em: <[https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas\\_em\\_mat%C3%A9ria\\_de\\_direitos\\_fundamentais.\\_O\\_controle\\_pol%C3%ADtico-social\\_e\\_o\\_controle\\_jur%C3%ADdico\\_no\\_esp%C3%A7o\\_democr%C3%A1tico](https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais._O_controle_pol%C3%ADtico-social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_esp%C3%A7o_democr%C3%A1tico)>. Acesso em: 23 fev. 2015, p. 6.

<sup>228</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Nelson Boeira, Tradução. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 24.

<sup>229</sup> BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica jurídica ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 196.

<sup>230</sup> *Idem*, p. 196.

Portanto, as decisões sobre políticas ambientais, em qualquer esfera de Poder que sejam tomadas, devem estar respaldadas em argumentos racionais e nos princípios do Estado de Direito Ambiental.

Ademais, cumpre investigar se, mesmo ante a plêiade de normas e princípios ambientais já incorporados na dogmática jurídica e ordenamento jurídico pátrio, a solução para o reiterado descumprimento das normas ambientais seria resolvida com a judicialização de políticas públicas ambientais, como caminho legítimo para a realização dos fins da norma vigente, pois aponta a doutrina, com base na realidade que se apresenta, que “o grande problema acerca da questão ambiental não está localizado propriamente nas normas jurídicas em si, mas na sua efetiva aplicação no plano dos fatos”<sup>231</sup>

É certo que a aplicação do direito não está infensa às questões políticas, salientando Cunha que as decisões judiciais têm por base critérios políticos, observando a pressão de grupos sociais e econômicos, não sendo ditadas por exclusivos critérios de racionalidade e lógica <sup>232</sup>.

Também no âmbito do Poder Executivo, no qual se dá igualmente a aplicação da lei através de sua interpretação, tal exercício, como visto, não se encontra infenso a questões de caráter político, econômico, social etc., devendo o gestor público fomentar o estabelecimento de uma interpretação do direito que leve à efetivação dos fins e resultados a que a mesma se propunha, em coordenação com os fins do Estado.

Assim, parece que a judicialização das políticas públicas ambientais não seria o melhor caminho para o alcance da efetividade das normas protetoras do meio ambiente, pois como relembra Barcellos:

Ainda que superadas as críticas anteriores, o fato é que nem o jurista, e muito menos o juiz, dispõem de elementos ou condições de avaliar, sobretudo em demandas individuais, a realidade da ação estatal como um todo. Preocupado com a solução dos casos concretos- o que se poderia denominar de microjustiça o juiz fatalmente ignora outras

---

<sup>231</sup> BIANCHI, Patricia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 295.

<sup>232</sup> CUNHA, Paulo. A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e o ambiente. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene SIVINI et al. *Estado de direito ambiental, tendências; aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 114.

necessidades relevantes e a imposição inexorável de gerenciar recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas: a macrojustiça. Ou seja: ainda que fosse legítimo o controle jurisdicional das políticas públicas, o jurista não disporia do instrumental técnico ou de informação para leva-lo a cabo sem desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas globalmente considerado<sup>233</sup>

Destarte, mesmo sendo incontroverso que as atividades legislativa e jurisdicional envolvem a aplicação da lei e o cumprimento das normas, a legislação necessita de atos de execução para tornar-se realidade, e as decisões judiciais, com exceção de demandas coletivas, produzem efeitos apenas pontuais entre as partes do processo, donde compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais das normas dando concretude aos direitos fundamentais de forma geral e às políticas públicas, visto que estas são imprescindíveis à promoção daqueles<sup>234</sup>.

Ressalte-se, entretanto, que tanto no âmbito do Poder Judiciário como do Poder Executivo o controle das políticas ambientais, para legitimar-se, deverá estar pautado em argumentação teórica robusta e nos princípios informadores do Direito Ambiental constitucionalmente assegurados, sem olvidar a necessidade de assegurar-se a efetividade dos fins da norma malferida.

Segundo Hesse:

A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação da Constituição. Ao mesmo tempo, o sentido

---

<sup>233</sup> BARCELLOS, Ana Paula. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Disponível em: <[https://www.academia.edu/7784818/Constitucionalizaçãodaspolíticaspúblicasem\\_matéria\\_de\\_direitos\\_fundamentais.\\_O\\_controle\\_político-social\\_e\\_o\\_controle\\_jurídico\\_no\\_espço\\_democrático](https://www.academia.edu/7784818/Constitucionalizaçãodaspolíticaspúblicasem_matéria_de_direitos_fundamentais._O_controle_político-social_e_o_controle_jurídico_no_espço_democrático)>. Acesso em: 23/02/2015, p. 22-23. Neste sentido: Richard A. Posner, *Economic analysis of law*, 1992; Gustavo Amaral, *Direito, escassez e escolha – em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*, 2001; e Flávio Galdino. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*. Direitos não nascem em árvores, 2005.

<sup>234</sup> *Idem*, p. 7-8.

da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa<sup>235</sup>.

Assim, na aplicação das normas ambientais deve-se considerar a natureza fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, núcleo da tutela jurídica ambiental, a normatividade dos princípios ambientais, e a concretização dos fins da proposição legislativa dentro da realidade normativa e política existente.

Vê-se que a judicialização das políticas ambientais não é uma realidade no Brasil, que, noutro giro, vem avançando nas decisões judiciais no tocante à implementação da Política Nacional de acesso ao direito à saúde.

A jurisprudência pátria, como visto, ainda é bastante incipiente no tocante às lides ambientais, donde em pesquisa jurisprudencial sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado (*caput* do artigo 225 da Constituição Federal), no período de tempo compreendido entre a promulgação da Constituição até dezembro de 2004, Patricia Bianchi levantou 226 julgados dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, dentre as quais 29 casos tratavam de tutela de urgência; 95 cuidavam de competência ambiental; 49 tratavam da questão da responsabilidade por danos ambientais, e 27 temas relacionavam-se à precaução ambiental, como por exemplo EIA/RIMA; 46 casos versavam sobre questões relativas à legitimidade processual, e 55 discutiam a legitimidade de atos da Administração Pública<sup>236</sup>.

Do levantamento realizado, tem-se que no tocante à segunda instância, as questões desagregam muito mais em lides processuais, do que em ações que discutam questões de direito ambiental material, que poderiam servir de norte ao equacionamento de várias questões relativas à aplicação da lei ambiental, notadamente em face das lacunas existentes, como no caso da sobreposição de Unidades de Conservação.

A perenidade dos recursos ambientais impõe a proatividade na aplicação das normas de sua proteção, devendo se concentrar esforços ainda na prevenção e repressão dos danos ao meio ambiente.

A necessidade de adoção de uma postura mais ativa na efetivação dos direitos fundamentais ambientais impõe aos operadores do Direito a superação da inefetividade

---

<sup>235</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mende. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 22.

<sup>236</sup> BIANCHI, Patricia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 297.

dos comandos das normas ambientais, com a adoção de novos parâmetros hermenêuticos na aplicação do Direito.

A proposição da validade da sobreposição de Unidades de Conservação aqui esboçada vai de encontro a uma atuação protagonista alicerçada nos critérios da hermenêutica ambiental ora expostos, notadamente na vertente do consequencialismo na aplicação das normas<sup>237</sup>, que prega que os dispositivos legais alusivos ao meio ambiente devem buscar prioritariamente a efetividade da proteção ao aludido bem público.

Com efeito, sendo a sobreposição prática prevista no Snuc, deve ser utilizada como uma política possível para aumentar a efetividade das Unidades de Conservação já criadas.

Em interessante artigo sobre o tema, salienta Gabriela Lima a importância da visão consequencialista para o alcance da proteção ambiental, salientando:

O consequencialismo não deve ser só ambiental, mas econômico, social, político. São os interesses que estão em jogo e que devem permear a argumentação jurídica na busca da solução justa para o caso concreto, não se limitando o direito ambiental, ao formalismo jurídico<sup>238</sup>.

Com efeito, a teoria consequencialista, desenvolvida por Maccormick, deve validamente ser aplicada não somente para a justificação das decisões judiciais, mas para aplicação da lei pelo Poder Executivo, visto que, se o julgador, ao explicitar a lei sob a qual está decidindo um caso, deve testar a aplicação desta sob os critérios adequados de avaliação, quais sejam “senso comum”, “justiça”, “compatibilidade com princípios jurídicos” e “política do interesse público”, quanto mais o administrador que a par de estar jungido ao princípio da legalidade, deve observar ainda o princípio da supremacia do interesse público<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> A argumentação consequencialista do direito foi desenvolvida por Neil Maccormick no seu *Argumentação jurídica e teoria do direito*, São Paulo: Martins Fontes, 2006. Para o jusfilósofo escocês o consequencialismo detém um caráter avaliatório, diferenciado do utilitarismo, visto que não se limita ao valor utilidade, mas agrega valores como justiça, senso comum e conveniência, dentre outros.

<sup>238</sup> LIMA, Gabriela Garcia Batista. O consequencialismo ambiental: entre o formalismo e a efetividade da proteção jurídica do meio Ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, Letras Jurídicas, v. 57-58. jan.-dez. 2012, p. 115/130.

<sup>239</sup> MACCORMICK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. Tradução de Waldéa Barcellos; revisão da tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 194.

A aplicação da norma, deve ainda vir precedida por uma robusta fundamentação jurídica por parte de seus intérpretes, isto é, pelas pessoas que operam com o Direito, que perpassa por uma pré-compreensão jurídica, na espécie, de natureza ambiental.

Com esclarece Patricia Belchior, uma pré-compreensão jurídico-ambiental constitui fundamento essencial para a hermenêutica jurídica ambiental, donde o referido conhecimento “perpassa questões da ética, educação e racionalidade, para entrar em questões pontuais, porém complexas, como o saber ambiental do intérprete no que concerne à ordem jurídica, em especial, aos contornos, às metas, e aos desafios do Estado de Direito Ambiental<sup>240</sup>.

Relembra ainda Alexy que a fundamentação jurídica sempre diz respeito às questões práticas, que se submetem à vinculação da lei, ao precedente e à dogmática, sem contudo conduzir a um único resultado em cada caso concreto<sup>241</sup>. Para o referido doutrinador alemão, no tocante à argumentação no âmbito dos direitos fundamentais, como se dá no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como visto, direito fundamental de terceira geração, a argumentação se dará igualmente nos termos da lei, precedente e dogmática, com poucas diferenças importantes.

Assim, na argumentação no âmbito dos direitos fundamentais, com base na lei, tem-se que a vinculação ao texto se dará observando a vontade do legislador constituinte, através da interpretação semântica e da interpretação genética, salientando que na interpretação genética encontra-se incluída também a interpretação subjetiva-teleológica, atinente aos objetivos que o legislador constituinte associou às disposições de direito fundamental<sup>242</sup>. Tal interpretação, todavia é limitada visto que, consoante sustenta Alexy, isoladamente considerada mostra-se insuficiente para vincular a argumentação.

A segunda base da argumentação no âmbito dos direitos fundamentais, segundo Alexy, é formada pelos precedentes, porém aqueles precedentes proferidos pelo Tribunal Constitucional Federal, intérprete e guardião da Constituição. A força de tal argumentação provém do efeito vinculante e do entendimento firmado em litígios com

---

<sup>240</sup> BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011 p. 189-190

<sup>241</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros editores, 2. ed., 2012, p. 548.

<sup>242</sup> *Idem*, p. 552.

idêntico objeto (aqui no Brasil, a vinculação dos precedentes do STF se dará em sede de ação direta de inconstitucionalidade e súmulas vinculantes), convindo lembrar que o precedente não vincula a própria Corte Constitucional.

A utilização de precedentes na argumentação dos princípios fundamentais observa duas regras: a imperatividade de utilização do precedente favorável ou contrário, quando este se mostre de possível utilização e aquele que pretende afastar o precedente, tem o ônus da argumentação para tanto<sup>243</sup>. O doutrinador esclarece que a utilização de precedentes não afasta a possibilidade de distinção (*distinguishing*) e superação (*overruling*), técnicas capazes de adequarem os novos casos que se apresentam sob novas características, com razões suficientes para uma diferenciação, evidenciando que a força vinculante das regras de decisão é somente *prima facie*, dando ensejo à sua modificação ante a ocorrência de motivos para tanto.

A última base de argumentação para as regras de direito fundamental, é a dogmática, que nos termos da teoria desenvolvida por Alexy, possui três dimensões: a analítica, a empírica e a normativa<sup>244</sup>.

As três dimensões da dogmática jurídica são assim resumidas: a analítica (dissecação sistemático-conceitual do direito vigente); dimensão empírica (parte de dois pontos de vista: o primeiro em relação à cognição do direito positivo válido e o segundo em relação à aplicação de premissas empíricas na argumentação jurídica) e a última dimensão é a normativa, que diz respeito à elucidação e à crítica da práxis jurídica, notadamente da práxis jurisprudencial<sup>245</sup>.

A dogmática jurídica, ao tentar dar uma resposta racionalmente fundamentada a questões axiológicas deixadas em aberto pelo material normativo determinado, se confronta com a possibilidade de fundamentação racional dos juízos de valor.

Segundo Alexy, a questão base da argumentação no âmbito dos direitos fundamentais quanto à dogmática, tem como escopo a dimensão normativa<sup>246</sup>. Todavia, somente as teorias normativas dedicadas às disposições de direitos fundamentais

---

<sup>243</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros editores, 2. ed., 2012, p. 554-558.

<sup>244</sup> *Idem*, p. 559.

<sup>245</sup> *Idem*, p. 24.

<sup>246</sup> *Idem*, p. 559.

específicos, devem ser consideradas. A teoria material de direito fundamental, para possuir a forma de uma teoria normativa geral, deve ser expressa como teoria de valores ou teorias teleológicas gerais de direitos fundamentais<sup>247</sup>.

Na aplicação do direito devem ser observadas além da argumentação razoável e racional, as consequências decorrentes da interpretação a ser emprestada à norma reguladora do caso, buscando sempre a coerência com o sistema normativo no qual a mesma encontra-se inserida e ainda com os princípios constitucionais fundamentais ínsitos na norma.

Assim, a sobreposição, por não deter qualquer entrave de ordem legal ou sistêmica para sua efetiva aplicação, deve ser vista como uma alternativa ou instrumento de eficiência do SNUC, visto que potencializa a proteção da biodiversidade abrigada pelas Unidades com áreas sobrepostas, e apresenta-se como ação administrativa alicerçada numa hermenêutica jurídica ambiental que visa combater a ausência de concretização das normas ambientais.

---

<sup>247</sup> *Idem*, p. 561.



## Conclusões

A competência material concorrente, advinda da técnica de repartição vertical de competências adotada pela Constituição Federal de 1988, impõe a cooperação de todos os entes federados para o exercício dos poderes comumente outorgados, dando ensejo ao federalismo cooperativo democrático, no qual há um equilíbrio de forças e interesses dos entes federados, sem que se dê a preponderância de qualquer um deles, regime diverso do previsto para o exercício da competência legislativa concorrente, no qual a União detém papel protagonizador ao deter competência para edição de normas gerais, que não poderão ser violadas pelos demais entes, detentores de competência meramente supletiva na matéria.

A competência para criação de Unidades de Conservação, estando encarcerada na competência material concorrente dos entes federados, prevista no artigo 23 da Constituição Federal, sujeita-se a disciplina da Lei Complementar nº 140/2011, que trouxe como objetivo a promoção de gestão descentralizada, democrática e eficiente, assim como relacionou os instrumentos de cooperação postos à disposição dos entes federados para o alcance da atuação administrativa coordenada e eficaz na seara ambiental.

A Constituição Federal ao assegurar a todo um meio ambiente ecologicamente equilibrado (*caput* do artigo 225) dispôs dos instrumentos a serem utilizados para a consecução pelo Poder Público de tal dever, prevendo a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, como política a ser adotada para consecução deste direito fundamental, notadamente no tocante à proteção da biodiversidade.

Todavia, a par da necessidade de criação de espaços especialmente protegidos, meta que vem sendo cumprida a contento pelo Brasil, faz-se necessária uma gestão eficiente das Unidades de Conservação criadas, para o efetivo alcance dos fins educacionais, protecionistas, e científicos visados pelas mesmas, preocupação que encontrou eco tanto nos organismos internacionais que zelam pela proteção ambiental como nos órgãos governamentais nacionais, que passaram a prever a necessidade da implementação de sistemas de avaliação, bem assim a realizar o monitoramento da

eficiência, eficácia e efetividade das unidades criadas, apontando os maiores entraves existentes para a implementação do Snuc.

Em auditoria ambiental realizada pelo Tribunal de Contas da União acerca da governança das Unidades de Conservação do Bioma Amazônico, concluída no final de 2013, bem como em estudo levado a efeito pelo Ministério do Meio Ambiente acerca da sustentabilidade financeira do Snuc, atualizado em 2009, foram apontados como principais entraves a eficiência do sistema: a insuficiência da totalidade das áreas protegidas por bioma, a ausência de implementação de unidades criadas, problemas de gestão, como a inexistência ou inadequação dos planos de manejo, e insuficiência de recursos humanos e financeiros.

A constatação de deficiências de ordem financeira, operacional e organizacional no Snuc impõe a mudança de paradigmas na aplicação da política de criação e gestão de unidades de conservação, no qual se dê ênfase principalmente a atuação coordenada dos entes federados quando da gestão de UC, pela possibilidade de criação de unidade sobreposta e gestão conjunta da área.

A sobreposição de Unidades de Conservação encontra previsão legal no Snuc, que a regulamenta por meio da necessidade de instituição de Mosaicos de Unidades de Conservação, formalmente criados por ato do Ministério do Meio Ambiente, silenciando acerca do regime legal das Unidades sobrepostas que não se encontram inseridas em Mosaicos, a evidenciar a necessidade de equacionamento da matéria com fulcro nos instrumentos de cooperação elencados na Lei Complementar nº 140/2011.

O Snuc todavia prevê somente duas categorias de Unidades de Conservação concretizando a polarização existente no movimento ambiental brasileiro acerca da proteção ao meio ambiente e ao socioambientalismo, não esgotando entretanto a possibilidade dos Estados criarem categorias diversas das previstas na lei federal.

O estudo aponta que apesar dos Estados iniciarem suas políticas de criação em momento posterior a União, hodiernamente há um equilíbrio das áreas protegidas por Unidades de Conservação federais, que têm 53,67% de áreas abrangidas UC (dado distinto do número de UC) de uso sustentável, contra 46,33% de Unidades de Proteção Integral, já os Estados detêm 49,1% de UC de uso sustentável contra 50,9% de UC de proteção integral, porém a área abrangida pelas UC de uso sustentável corresponde a 79,6% contra somente 20,4% sob proteção integral, a evidenciar uma prevalência na

criação de áreas sob uso sustentável, mais permissiva, tanto na esfera federal quanto na estadual

Em análise de amostras realizadas sobre casos de sobreposição de UC existentes no Snuc, abrangendo o Parque Nacional Serra da Bocaina e Parque Estadual Serra do Mar; Parque Nacional Juruena e Parque Estadual Igarapé Juruena e Parque Nacional Pico da Neblina e Reserva Biológica Estadual Morro dos 6 Lagos, chegou-se a importantes conclusões no que atine a possibilidade de sobreposição de Unidades que necessariamente sejam detentoras de categorias de igual manejo, em face da impossibilidade de conciliação dos diferentes escopos a serem alcançadas em regimes de manejo diversos, como uma unidade de proteção integral e outra de uso sustentável.

Por outro lado, mostra-se viável a sobreposição de UC de igual categoria, mas de diferentes regimes, dando-se ênfase, no caso de sobreposição de categoria de domínio privado e domínio público, às de domínio público, visto que menos restritivas ao uso público da área, e entre duas UC de domínio público, ao regime jurídico da UC que melhor atenda ao apelo econômico, social e protecionista da área, visto que uma das causas da ausência de implementação da UC decorre da inobservância entre a sua realidade local e os fins da categoria criada.

Questões decorrentes da compatibilidade dos objetivos das categorias sobrepostas, da dominialidade das terras abrangidas, e da competência de atuação dos diferentes entes gestores, não se apresentam como entraves para a adoção da prática de sobreposição de UC, visto que podem ser validamente equacionados.

Assim, em exegese do disposto no Snuc acerca dos UC que necessitam de domínio público da área, a ausência de previsão de desapropriação de terras pertencentes aos entes federados, sinaliza para a possibilidade de criação de UC de domínio público em terras públicas pertencentes a ente federado diverso do instituidor da UC, prática que não daria ensejo a desapropriação de terras públicas destituídas de utilização econômica (pois ante o esvaziamento do conteúdo econômico da propriedade é mister a indenização), mas geraria mera imposição de regime administrativo restritivo de um ente federado sobre os bens de outro, solução já adotada no ordenamento jurídico nacional, nos casos de tombamento de bens públicos, bem assim nas terras públicas abrangidas na faixa de fronteira.

Tal entendimento encontra-se reforçado ainda no fato de que diversas normas sobre proteção ambiental impõem uma gama de limitações administrativas decorrentes

da tutela ao meio ambiente, muitas delas sequer passíveis de indenização, sendo exemplo destas o Zoneamento Ambiental, os Corredores Ecológicos e os Espaços Ambientais Especialmente Protegidos, que implicam imposição de restrições ao exercício do direito de propriedade, inclusive em terras pertencentes ao Poder Público.

No que concerne à dominialidade das terras públicas abrangidas por Unidades de Conservação que imponham tal previsão, foram pontuadas duas situações distintas, relativas a existência de terras devolutas e de terras arrecadadas pelos entes federados em função de ações discriminatórias, pertencentes aos bens dominicais do ente federado, visto que no primeiro caso não se impõe a indenização da área seja pela desapropriação ou compra e venda, enquanto no segundo em face do conteúdo econômico da mesma, sim.

A questão da dominialidade das terras também impõe uma análise dos limites territoriais do ente que se propõe a criar nova Unidade de Conservação em sobreposição a uma já existente já que a despeito da defendida inexistência de exigência legal para que detenha a dominialidade das terras públicas dela integrantes, o ato de criação não poderá abranger terras de outro ente federado que não estejam sobrepostas ao seu território.

A criação de nova Unidade de Conservação, de ente diverso, sobreposta a uma já existente, também só se justifica naqueles casos em que a primeira UC não foi implementada, seja por deficiência orçamentária, de pessoal, e o mais rotineiro, pela falta de elaboração do plano de manejo, instrumento essencial para a definição do uso e manejo da área, bem como para o atingimento dos objetivos de preservação perseguidos pelo Snuc, visto que a criação de nova UC sobreposta a outra devidamente implementada dá ensejo ao desperdício de esforços e dinheiro público.

A competência para gestão das Unidades sobrepostas também poderá ter validade construída com a utilização dos diversos instrumentos de cooperação postos à disposição dos entes federados para o exercício da competência comum ambiental, previstos na Lei Complementar nº 140/2011.

Não existe uma jurisprudência consolidada nos Tribunais pátrios acerca de vários temas de direito ambiental material, visto que em pesquisa jurisprudencial apontada no presente trabalho, constatou-se que a maioria dos julgados realizados pelas instâncias judiciais superiores versa sobre questões de direito processual, não colhendo

no STJ ou no STF qualquer julgado definitivo sobre a possibilidade de sobreposição de UC de entes federados diferentes.

A jurisprudência e a doutrina pátrias se debruçaram com mais vagar sobre a sobreposição de Unidades de Conservação e terras indígenas, traçando algumas diretrizes capazes de auxiliar no equacionamento do regime jurídico das Unidades sobrepostas, dentre as quais a possibilidade de dupla afetação de uma área e a preponderância da União quando da criação de espaços especialmente protegidos em uma mesma área, silenciando sobre a questão do equacionamento de sobreposição de unidades de conservação já criadas.

A maior efetividade das normas jurídicas que cuidam da proteção do meio ambiente, pode ainda ser alcançada com a adoção de uma hermenêutica jurídica ambiental, na qual de busque a concretude das normas e dos princípios disciplinadores da matéria a ser aplicada tanto no âmbito do Poder Executivo, como por ocasião da judicialização dos diversos conflitos ambientais, a serem solucionados pelo Poder Judiciário.

A aplicação das normas ambientais pelo Poder Executivo, através da realização das políticas públicas ambientais, todavia parece ser a forma mais eficaz de dar concretude ao Estado de Direito Ambiental, visto que pondera fatores extrajudiciais como economia, política e interesse público necessários para concretização das normas, coordenando vários agentes, e interferindo em maior ou menor intensidade, na resolução dos problemas ambientais apresentados.

A necessidade de uma hermenêutica jurídica ambiental vem defendida na doutrina pela necessidade de aplicação de princípios de interpretação, que visam a buscar soluções justas e constitucionalmente adequadas a interpretação de normas ambientais, notadamente em face do subjetivismo dos princípios e regras sobre a matéria.

A aplicação da norma ambiental deve ainda vir precedida por uma robusta fundamentação jurídica por parte de seus intérpretes, isto é, pelas pessoas que operam o Direito, que perpassa por uma pré-compreensão jurídica, na espécie, de natureza ambiental.

A pré-compreensão jurídico-ambiental constitui fundamento essencial para a hermenêutica jurídica ambiental, donde o referido conhecimento ultrapassa questões da

ética, educação e racionalidade, para entrar em questões pontuais, como o conhecimento ambiental do intérprete.

A hermenêutica jurídica ambiental também é compatível com a visão consequencialista na aplicação das normas ambientais, teoria desenvolvida por Neil MacCormick, na qual se deve almejar, além da utilidade na aplicação da norma, sua legitimidade ante critérios adequados de avaliação, como “senso comum”, “justiça”, “compatibilidade com princípios jurídicos” e “política do interesse público.

A possibilidade e a adoção da sobreposição como política pública de viés cooperativista capaz de aumentar a efetividade das Unidades de Conservação já criadas decorre de uma visão consequencialista do Direito Ambiental, na qual se faz necessária a busca do alcance pelos aplicadores do Direito, dos objetivos preservacionistas e socioambientalistas visados pelo Snuc, visto que não encontra maiores entraves de ordem legal para a sua efetivação.

## Referências

- ABRUCIO, Luiz Fernando; SANO Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenaueres XII* (2011), n. 04. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros editores, 2º ed., 2012
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- AMADO, Frederico Augusto di Trindade. *Direito ambiental esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Direito Ambiental*. 16. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- AYALA, Patryck de Araújo. *Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- BARCELLOS, Ana Paula. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Disponível em: <[https://www.academia.edu/7784818/Constitucionalizaçãodaspóliticaspúblicasemmatériadedireitosfundamentais.Ocontrolepolíticoosocialeo\\_controle\\_jurídico\\_no\\_espaco\\_democratico](https://www.academia.edu/7784818/Constitucionalizaçãodaspóliticaspúblicasemmatériadedireitosfundamentais.Ocontrolepolíticoosocialeo_controle_jurídico_no_espaco_democratico)>. Acesso em: 23 fev. 2015.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José

- Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 57/130.
- \_\_\_\_\_. (Org). Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: \_\_\_\_\_. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 298.
- BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BIANCHI, Patricia. *Eficácia das normas ambientais*. São Paulo: Saraiva, 2010
- BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lcp140.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)>.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 237/1997*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2012.
- \_\_\_\_\_. Poder Executivo, 2007. Exposição de Motivos da PLP nº 388/2007. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=433302&filename=PLP+388/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433302&filename=PLP+388/2007)>. Acesso em: 16 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer PGFN/ CAF nº 1.396/2011. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/download/relatorios/ParecerPGFN\\_Fundos\\_071011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/ParecerPGFN_Fundos_071011.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2014.
- BUCCI, Maria Paula Dalari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Ed. Saraiva, 2006
- CAMARGO, Aspácia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFNEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). *Federalismo na*



- Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, v. I, abr. 2001. p. 86.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de sociologia jurídica* (você conhece?). Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- CIRNE, Mariana Barbosa. A Lei Complementar 140/2011 e as competências ambientais fiscalizatórias. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 18, v. 72, out.-set. 2013.
- CUNHA, Paulo. A globalização, a sociedade de risco, a dimensão preventiva do direito e o ambiente. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline SIVINI *et al.* *Estado de direito ambiental, tendências; aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos*. Curitiba: Juruá, 2004.
- DRUMMOND, José Augusto. Avaliação das unidades de conservação brasileiras – uma segunda leitura. *Novos cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, p. 53-58, jun. 2012, ISSN 1516-6481.
- DWORKING, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Nelson Boeira, Tradução. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FANY, Ricardo (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza – o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto socioambiental, 2004.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *União, estados e municípios na nova Constituição: enfoque jurídico-formal. A nova Constituição paulista*. São Paulo: Fundação Faria Lima/ Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, p. 65.

- FERREIRA, Heline Sivini. *Competências Ambientais*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE – Funbio. *Fundos ambientais. Rede Brasileira de fundos socioambientais*. Disponível em: <[http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.606244001282157778\\_ap\\_fecam\\_sc\\_120810\\_manoel.pdf](http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.606244001282157778_ap_fecam_sc_120810_manoel.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2014.
- FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – FNMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/fundo-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em 03 out. 2014.
- GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Parque Estadual da Serra do Mar. Instituto Florestal de São Paulo. *Plano de manejo elaborado com a assessoria técnica da Consultoria Independente do Projeto de Preservação da Mata Atlântica e do Instituto EKOS Brasil*. Disponível em: <<http://fflorestal.sp.gov.br/files/2012/01/0.-P%C3%A1ginas-Iniciais-.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2013, p. 9.
- GRECO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 687, 1993.
- GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar nº 140/2011. *Nomos*, Fortaleza, UFCE, v. 32.1, p. 128, 2012.
- HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mende. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

- \_\_\_\_\_. O meio ambiente na legislação ordinária e no direito constitucional brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, n. 80, jan. 1995.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luiz Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- KRELL, Andreas J. *Discrecionariade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- LEAL, Vitor Nunes. *Problemas de direito público*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 325-326.
- LEITÃO, Sérgio. Superposição de leis e de vontades. Por que não se resolve o conflito entre terras indígenas e unidades de conservação? In: RICARDO, Fany. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza. O Desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 17/23.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da lei, 2009.
- \_\_\_\_\_; KLAYM, Ricardo (Orgs.). *Uso público em parques nacionais*. Série Unidades de Conservação. 1. ed. Curitiba, Paraná: CRV, 2012.
- LIMA, Gabriela Garcia Batista. O consequencialismo ambiental: entre o formalismo e a efetividade da proteção jurídica do meio Ambiente. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, Letras Jurídicas, v. 57-58. jan.-dez. 2012, p. 115/130.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre a competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 220/232.

- MACCORMICK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. Tradução de Waldéa Barcellos; revisão da tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006
- MAPA. Amazônia 2009 – *Áreas protegidas e territórios indígenas*. Rede Amazônica de informação Socioambiental Georreferenciada, 2009. Disponível em: <<http://www.raisg.socioambiental.org>>.
- MEDAUAR, Odete (Org.). *Coletânea de legislação ambiental. Constituição Federal*. 8. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MEIRELLES, Hely. *Direito Administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- MELLO, Anhaia de. *O Estado Federal e suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 142. Disponível em: <<http://revistaeletronicardf.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/File/224/217>>.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado. *Tribunal de contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle*. Prefácio de José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior. Apresentação de Menelick de Carvalho Neto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociações: a história da elaboração da Lei do Snuc. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. BENJAMIN, Antônio Herman (Org). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190-231.
- MILANO, Miguel. Unidades de Conservação – Técnica, Lei e ética para a conservação da Biodiversidade. In: VIO, Antonia Pereira de Ávila *et al.* *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antônio Herman Benjamin (Coord.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 10.
- MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC*. Relatório Parametrizado – Unidade de Conservação. Disponível em: <<http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorio> para parametrizado. exibe Relatorio>.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Pilares para a sustentabilidade financeira do sistema nacional de unidades de conservação*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de áreas protegidas. Brasília: MMA. 2. ed. atual. e ampl., 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria Geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003 (Coleção temas jurídicos; 3).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação de normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, ano 25, nº 100, out./dez. 1988. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1988, p. 155-156

MUKAI, Toshio. A lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa diretrizes para a cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Ano 10, n. 60, Belo Horizonte: Editora Fórum, nov./dez. 2011, p. 88-94.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental sistematizado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NETO, Nicolau Dino. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competência. In: THOMÉ, Romeu (Org.). *Questões controvertidas Direito Ambiental, Direitos Difusos e coletivos e direito do consumidor*. São Paulo: Jus Podivm, 2013.

OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte. Fórum, 2010.

ONAGA, Cristina Aragão; DRUMOND, Maria auxiliadora; FERREIRA, Mariana Napolitano e (Orgs.). *WWF Brasil e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Efetividade da gestão das unidades de conservação federais do Brasil: resultados de 2010*, Brasília, 2012.

- RICARDO, Fany. (Org.) *Terras indígenas & unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto socioambiental, 2004.
- RICARDO, Fany; ROLLA, Alicia. Mapas de sobreposições, cálculos e listagens das terras indígenas e unidades de conservação. In: RICARDO, Fany. (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza. O Desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, p. 592.
- ROCHA, Ibraim José das Mercês. *Posse e domínio na regularização de unidades de conservação. Análise de um amazônida*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 64, 1 abr. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3972>>. Acesso em: 17 ago. 2014.
- RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Sistema de unidades de conservação. *Revista dos Direitos Difusos*, v. 22, nov.-dez. 2003. São Paulo, ADCOAS, 2003, p. 3.055-3.065.
- SILVA NETO, René da Fonseca e. *Lei Complementar nº 140/2011 e o exercício do poder de polícia em Mosaicos de Unidades de Conservação ou mesmo em unidades instituídas por entes diversos da federação*. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3.431, 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23067>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência ambiental*. Curitiba: Juruá, 2002.
- SOARES, Guido Fernando Silva. Dez anos após Rio-92: o cenário internacional, ao tempo da cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável (Joanesburgo, 2002). *Revista de Direitos difusos*, v. 26, jul./ago. 2004. São Paulo: ADCOAS, 2004, p. 3.613-3.654.
- SOUZA, Maria Ilanice Lima de. Fundos Públicos – características, aplicação e controle dos recursos. *Caderno Gestão Pública*, ano 1, n. 1, jul.-dez. 2002, p. 106.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Petição nº 3.388/RR. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Brasília, 24 set. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.

SUPREMO Tribunal FEDERAL. Informativo nº 432. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo432.htm#transcricao1>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO. Mandado de Segurança Individual nº 0006670-72.2003.8.11.00000/2003 – Tribunal Pleno. Rel. Des. Jose Jurandir Lima, Cuiabá, 12 ago. 2004. Disponível em: <<http://servicos.tjmt.jus.br/processos/tribunal/ViewAcordao.aspx?key=1e8b25ee-6938-4b39-adc2-01c8dd44f66a>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Ata nº 27, de 04 de julho de 2001. Sessão ordinária do Plenário. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2046654.PDF>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo TC nº 034.496/2012-2. Rel. Min. Weder de Oliveira. Ata nº 46/2013. Sessão ordinária do Plenário. 20/11/2013. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3101-46/13-P.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/quem-somos>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/uc/5070>>.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/noticia/parque-do-pico-da-neblina-vai-inaugurar-nova-sede-com-exposicao-de-fotos-e-ritual-indigena>>. Acesso em 25 ago. 2014.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/uc/4738>>.

VIO, Antonia Pereira de Ávila *et al.* *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Coord.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

VITTA, Heraldo Garcia. Da divisão de competências das pessoas políticas e meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, n. 10, p. 93-101, abr./jun. 1998.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 1999.